



Centro Universitário de Brasília – UNICEUB
Programa de Pós Graduação em Direito
Mestrado em Direito das Relações Internacionais

MILTON CARVALHO GOMES

**O BRASIL NO MECANISMO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC:
ESTRATÉGIAS POLÍTICAS E JURÍDICAS DE ATUAÇÃO**

Brasília
2012

MILTON CARVALHO GOMES

**O BRASIL NO MECANISMO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC:
ESTRATÉGIAS POLÍTICAS E JURÍDICAS DE ATUAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito, do Centro Universitário de Brasília, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito das Relações Internacionais

Brasília
2012

GOMES, Milton Carvalho.

O Brasil no Sistema de Solução de Controvérsias Comerciais da OMC: o comportamento da estrutura administrativa e sua otimização para o uso estratégico do mecanismo.

Brasília, 2012.

150 p.

Dissertação de Mestrado. Centro Universitário de Brasília, 2012. Orientador: Prof. Dr. Marcelo Dias Varella; Co-orientador: Prof. Dr. Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros.

MILTON CARVALHO GOMES

**O BRASIL NO MECANISMO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC:
ESTRATÉGIAS POLÍTICAS E JURÍDICAS DE ATUAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito, do Centro Universitário de Brasília, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito das Relações Internacionais

Orientador: Marcelo Dias Varella

Co-Orientador: Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros

Brasília, 27 de julho de 2012

Banca Examinadora

Marcelo Dias Varella
Orientador

Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros
Co-Orientador

Welber Oliveira Barral
Examinador

Ao meu avô, Milton Senna, pelo exemplo de vida.

À minha avó, Zenilda, pelos conselhos sempre sábios.

À minha esposa, Tarcila Gomes, por ser a minha motivação para a vida.

Agradecimentos

Agradeço a minha mãe, por sempre me incentivar nos estudos e na vida, vibrando com minhas conquistas e me dando confiança nos momentos mais difíceis. Obrigado pelo esforço para revisar meu trabalho, e tentar compreender uma matéria de um campo de conhecimento tão diverso do seu.

Aos meus filhos, pelos momentos de convívio subtraídos, mas que serão devolvidos em dobro.

À Escola da AGU, por possibilitar esta incrível experiência de qualificação, pela consciência de que uma boa atuação profissional exige um alto nível de formação acadêmica e prática.

Ao meu orientador, Marcelo Varella, por ser sempre presente e atencioso mesmo estando a milhares de quilômetros de distância. Sem sua orientação este trabalho não existiria.

Aos meus amigos e familiares que sempre me apoiaram, mesmo muitas vezes não compreendendo o sentido de tanto sacrifício pelo simples prazer de estudar.

RESUMO

O mecanismo de solução de controvérsias comerciais da OMC tem sido reconhecido internacionalmente como um eficiente instrumento jurídico de efetivação do Direito Internacional. Em razão desta eficiência demonstrada, diversos Estados, dentre eles o Brasil, tem buscado estruturar-se de forma a atuar no mecanismo de forma estratégica, buscando ampliar os mercados consumidores de seus produtos e expandir sua economia por meio do comércio exterior. O presente estudo busca esclarecer como o Brasil utiliza o mecanismo, investigando os aspectos estrutural e funcional dos órgãos de governo envolvidos nesta atuação, analisando os resultados obtidos e sugerindo medidas destinadas a aprimorar a atuação brasileira neste campo.

ABSTRACT

The dispute settlement mechanism of WTO has been recognized internationally as an effective legal instrument for implementation of international law. Because of this efficiency demonstrated, several nations, including Brazil, has sought to structure itself in order to have a strategic performance for expand consumer markets for their products and expand its economy through foreign trade. This study aims to clarify how Brazil uses the mechanism by investigating the structural and functional aspects of the government agents involved in this performance, analyzing the results and suggesting measures to enhance Brazil's performance in this field.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Rodadas de negociações realizadas sob a vigência do GATT-1947	35
Quadro 2	Cronologia do contencioso Brasil – Aeronaves: DS46	82
Quadro 3	Cronologia do contencioso Canadá – Aeronaves: DS70	85
Quadro 4	Cronologia do contencioso EC – Subsídios à exportação de açúcar: DS266	88
Quadro 5	Cronologia do contencioso EUA – Subsídios ao algodão: DS267	93
Quadro 6	Cronologia do contencioso Brasil – Pneus reformados: DS332	98
Quadro 7	Cronologia do contencioso EUA – Suco de laranja: DS382	104
Quadro 8	Contenciosos com o Brasil decididos por Painel	113
Quadro 9	Contenciosos com o Brasil resolvidos sem decisão de Painel	114
Quadro 10	Contenciosos com o Brasil ainda pendentes	114
Tabela 1	Principais Exportadores Mundiais por US\$ Bilhões - 2010	72
Tabela 2	Principais Importadores Mundiais por US\$ Bilhões – 2010	73
Figura 1	Estrutura da Organização Mundial do Comercio	40
Figura 2	Maiores litigadores na OMC	69
Figura 3	Adversários do Brasil nos contenciosos	70
Figura 4	Adversários do Brasil quando demandante	70
Figura 5	Adversários do Brasil quando demandado	71
Figura 6	Evolução das Exportações Mundiais - 1950 a 2006	106
Figura 7	Participação % do Brasil nas Exportações e Importações Mundiais	107
Figura 8	Maiores Economias Mundiais por US\$ Trilhões - 2010	107
Figura 9	Produção e Exportação de Produtos Seleccionados Brasil no Mundo	108
Figura 10	Evolução Percentual das Exportações Brasileiras e Mundiais - 2001- 2010	109
Figura 11	Exportação brasileira por bloco economico - 1901 a 2007	110
Figura 12	Importação Brasileira por Bloco Economico-1901 a 2007	110
Figura 13	Principais Países Fornecedores ao Brasil por US\$ Milhões – 2011	111
Figura 14	Principais Mercados Fornecedores ao Brasil – 2008 – 2009 - 2010	112
Figura 15	Principais Mercados de Destino das Exportações – 2008 – 2009 - 2010	112

LISTA DE SIGLAS

ABIMAQ	Associação Brasileira da Indústria de Maquinas e Equipamentos
ABINEE	Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica
ABIT	Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção
ABRAPA	Associação Brasileira dos Produtores de Algodão
ABRAPA	Associação Brasileira de Produtores de Algodão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AELC	Associação Europeia de Livre Comércio
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALCA	Associação de Livre Comércio das Américas
ANFAVEA	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
APEX	Agência de Promoção de Exportações do Brasil
ASMC	Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias
BIPAVER	<i>Bureau International Permanentdes Associates de Vendeurs et Rechapeurs de pneumatiques</i>
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social p 70
CACEX	Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CDI	Conselho de Desenvolvimento Industrial
CE	Comunidades Européias
CEB	Coalizão Empresarial Brasileira
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
Cesp	Companhia Energética de São Paulo
CGC	Coordenação-Geral de Contenciosos
CIRR	Commercial Interest Reference Rate
CitrusBr	Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNMF	Cláusula da Nação mais Favorecida
COFIG	Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONCEX	Conselho Nacional do Comércio Exterior
CONEX	Conselho Consultivo do Setor Privado

CORG	Coordenação-Geral de Organizações Econômicas
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DACCESS	Divisão de Acesso a Mercados
DDF	Divisão de Defesa Comercial e Salvaguardas
DECEX	Departamento de Operações de Comércio Exterior
DECOM	Departamento de Defesa Comercial
DEINT	Departamento de Negociações Internacionais
DIC	Departamento de Indústria e Comércio
DIPI	Divisão de Propriedade Intelectual
DPB	Divisão de Agricultura e Produtos de Base (
DSU	Entendimento sobre Regras e Procedimentos de Solução de Controvérsias
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EDC	<i>Canadian Export Development Corporation</i>
Embraer	<i>Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A</i>
ESC	Entendimento sobre Solução de Controvérsias Comerciais
EUA	Estados Unidos da América
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATS	Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços
GATT	Acordo Geral sobre o Comércio de Bens
GCG	Coordenação-Geral de Contenciosos
GECEX	Comitê Executivo de Gestão
GTDC	Grupo Técnico de Defesa Comercial
GTFAC	Grupo Técnico de Facilitação do Comércio
IAA	Instituto do Açúcar e do Alcool
IBRAC	Instituto Brasileiro de Estudos da Concorrência e Comércio Internacional
MAPA.	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MEFP	Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MIC	Ministério da Indústria e Comércio
MICT	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo
MMA	Ministério do Meio Ambiente

MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
MSC	Mecanismo sobre Solução de Controvérsias
NAFTA	Tratado Norte Americano de Livre Comércio
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIC	Organização Internacional do Comércio
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Órgão de Solução de Controvérsias
PEDs	Países em desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
Previ	Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil
Proálcool	Programa Nacional do Álcool
Proex	Programa de Financiamento às Exportações
REBRIP	Rede Brasileira pela Integração dos Povos
SDH	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
Secex	Secretaria de Comércio Exterior
SELA	Sistema Econômico Latino-americano
SENALCA	Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à ALCA
SENEUROPA	Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relacionados à Associação Inter-Regional Mercosul - União Européia
SGP	Sistema Geral de Preferências
SGPC	Sistema Global de Preferências Comerciais
Sistel	Fundação Sistel da Segurança Social
STF	Supremo Tribunal Federal
TPR	Revisão de políticas comerciais
TPRM	Mecanismo de Revisão de Política Comercial
TRIPS	Acordo sobre Aspectos Relacionados ao Comércio de Direitos de Propriedade Intelectual
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
ÚNICA	União da Indústria da Cana-de-açúcar
USDOC	Departamento de Comércio dos Estados Unidos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
 CAPÍTULO I - A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO E SEU ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS	 21
1. A Organização Mundial do Comércio – OMC	24
<i>1.1. Origens e Contexto de Surgimento da Organização Mundial do Comércio</i>	<i>25</i>
<i>1.2. Princípios, Estrutura e Funcionamento da Organização Mundial do Comércio – OMC</i>	<i>37</i>
2. O Mecanismo de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio – OMC	41
<i>2.1. O Mecanismo de Solução de Controvérsias no GATT-1947: soluções negociadas e predomínio da força</i>	<i>42</i>
<i>2.2. O Mecanismo de Solução de Controvérsias na OMC: O Adensamento de Juridicidade</i>	<i>45</i>
<i>2.3. A autoridade das decisões do OSC e a responsabilidade internacional do Estado</i>	<i>58</i>
 CAPÍTULO II - A ATUAÇÃO DO BRASIL NA OMC E EM SEU ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS	 62
1. O Brasil como Estado Membro da OMC	63
2. O Brasil em contenciosos comerciais na OMC: alguns números	67
3. Os principais contenciosos comerciais do Brasil na OMC	75
<i>3.1. As principais disputas comerciais do Brasil</i>	<i>77</i>
<i>3.2. Casos Brasil – Canadá sobre aeronaves civis (Embraer/Bombardier) (DS46, DS70 e DS222)</i>	<i>80</i>
3.2.1. <u>Contextualização</u>	80
3.2.2. <u>O Contencioso</u>	81

3.3. Caso do Açúcar (DS266)	86
3.3.1. <u>Contextualização</u>	86
3.3.2. <u>O Contencioso</u>	88
3.4. Caso do Algodão (DS267)	91
3.4.1. <u>Contextualização</u>	91
3.4.2. <u>O Contencioso</u>	93
3.5. Caso dos Pneus Reformados (DS332)	96
3.5.1. <u>Contextualização</u>	96
3.5.2. <u>O Contencioso</u>	98
3.6. Caso do Suco de Laranja (DS382)	102
3.6.1. <u>Contextualização</u>	102
3.6.2. <u>O Contencioso</u>	104
4. A balança comercial brasileira e sua relação com os principais contenciosos do Brasil na OMC	105
4.1. <i>O Brasil no contexto internacional</i>	106
4.2. <i>Os parceiros comerciais do Brasil</i>	109
4.3. <i>A Pauta comercial brasileira e os contenciosos iniciados pelo Brasil na OMC</i>	113
 CAPÍTULO III - COMO O BRASIL SE PREPARA PARA A DEFESA DE SEUS INTERESSES NO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC	 117
1. A definição da política de comércio exterior no Brasil: aspectos institucionais	119
1.1. <i>A Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil – Cacex</i>	121
1.2. <i>A Câmara de Comércio Exterior – Camex</i>	124
1.3. <i>O papel do Ministério das Relações Exteriores – MRE</i>	130
1.4. <i>A participação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC</i>	135
1.5. <i>Aspectos práticos da definição da política de comércio exterior</i>	138
2. A participação da iniciativa privada na política de comércio exterior no Brasil	141

2.1. <i>aspectos normativos e institucionais</i>	141
2.2. <i>Os setores produtivos e os contenciosos comerciais na OMC</i>	146
2.3. <i>A diplomacia empresarial como instrumento de influência nas decisões de governo</i>	152
3. A estrutura administrativa brasileira e os contenciosos comerciais na OMC	155
3.1. <i>A decisão de iniciar um contencioso comercial na OMC</i>	155
3.2. <i>A defesa do Brasil nos contenciosos comerciais na OMC</i>	158
3.2.1. <u>A participação da Coordenação-Geral de Contenciosos do MRE</u>	158
3.2.2. <u>A participação da Advocacia-Geral da União</u>	163
CONSIDERAÇÕES FINAIS	170
REFERÊNCIAS	184

INTRODUÇÃO

O comércio internacional é hoje o campo mais regulado do Direito Internacional. Sua disciplina abrange inúmeros acordos bilaterais e multilaterais, que por sua vez normatizam os mais diversos temas comerciais, como bens, serviços, propriedade intelectual, agricultura, subsídios, medidas antidumping, entre outros. Neste contexto, a Organização Mundial do Comércio – OMC é a instituição que centraliza os mais importantes acordos e negociações comerciais no âmbito multilateral, possuindo um mecanismo de solução de controvérsias cuja qualidade e eficácia são reconhecidas internacionalmente e conferem credibilidade ao sistema.

Após longo período de conflitos e tensão bélica, o comércio internacional passou a ocupar posição de destaque na agenda dos Estados, na medida em que as preocupações com segurança foram reduzidas e o fenômeno da globalização facilitou a comunicação e transporte de bens e pessoas entre os países. Atualmente, a quase totalidade dos países do mundo está envolvida em relações comerciais internacionais, seja com países vizinhos ou com nações situadas a milhares de quilômetros de distância. A troca de mercadorias e a prestação de serviços é responsável por uma parcela significativa da riqueza de muitos países.

Em 1995, a criação da OMC representou a definitiva institucionalização deste campo internacional, criando um ambiente de maior segurança jurídica para as negociações de novos e antigos acordos e instituindo um novo sistema de solução de controvérsias, destinado a exigir de todos os países membros, em condições de igualdade jurídica, o cumprimento destes acordos.

Este novo mecanismo, por sua semelhança com os tribunais judiciais característicos dos regimes democráticos, impactou fortemente a forma de relacionamento comercial entre os países. Pela primeira vez na história criou-se um mecanismo que reunia três características fundamentais, capaz de transformar relações antes orientadas pela força, política e econômica, em relações orientadas pelas normas de direito internacional: 1) a submissão compulsória e automática de todos os Estados membros à jurisdição da OMC; 2) julgamentos realizados por um corpo técnico de juízes, determinados a aplicar unicamente o direito internacional na solução das controvérsias comerciais; 3) previsão de instrumentos de sanção ao membro descumpridor das decisões, baseados em retaliações econômicas, com forte poder coercitivo. Embora se saiba que o sistema possui falhas, não se nega o

grande avanço que representou e que busca efetivar na aplicação do direito internacional econômico entre os membros da Organização.

Este mecanismo de solução de controvérsias da OMC vem sendo utilizado frequentemente pelas nações mais desenvolvidas, destacadamente Estados Unidos e União Européia, que constataam seu grande potencial na busca por acesso a novos mercados consumidores para seus produtos. Por outro lado, alguns países em desenvolvimento tem também utilizado o sistema com sucesso, como é o caso do Brasil, especialmente contra as grandes potências mundiais, e outros ainda vem se dedicando a aprender a sua utilização, participando de diversos processos como terceiros interessados, a exemplo da China.

O mecanismo de solução de controvérsias da OMC vem se revelando um importante instrumento de política econômica internacional, capaz de garantir, em áreas que a diplomacia tradicional não consegue avançar, o cumprimento dos acordos comerciais firmados. Sob a ideologia do livre comércio, proclamada inúmeras vezes ao longo das últimas décadas, o Órgão de Solução de Controvérsias – OSC da OMC tem funcionado como o mais eficaz instrumento para a remoção de medidas comerciais ilegais como barreiras técnicas, sanitárias, subsídios, medidas compensatórias e antidumping, etc, aplicadas de forma contrária aos acordos multilaterais firmados no âmbito da Organização. Em muitos casos, a simples ameaça de utilização do mecanismo já constitui um importante fator negocial entre os países envolvidos, sendo determinante mesmo sem a efetiva propositura de uma demanda.

Além do caráter coercitivo, as decisões proferidas pelo OSC tem se transformado em importantes parâmetros de atuação para os Estados, que procuram cada vez mais adequar sua política comercial a estas decisões. A interpretação dos acordos comerciais promovida no julgamento das disputas possui um caráter expansivo, incorporando-se reflexamente às legislações dos Estados membros na execução de sua política externa.

O funcionamento do mecanismo de solução de controvérsias comerciais da OMC tem sido objeto de muitos estudos em todo o mundo, atraindo o interesse de estudiosos das relações internacionais, da ciência política e do Direito, que buscam conhecer melhor as regras e a dinâmica das disputas comerciais submetidas a julgamento. É possível afirmar que este sistema quase-judiciário causou um forte

impacto nas relações negociais entre os países, gerando um grau de equilíbrio antes inexistente entre países desenvolvidos e outros em desenvolvimento.

A maior parte dos estudos sobre o assunto ocupam-se mais dos aspectos internos das disputas comerciais, como a fundamentação das decisões, a interpretação dos acordos comerciais, o tratamento dado às nações menos desenvolvidas, etc, sendo raras as pesquisas acerca da estrutura administrativa dos países para atuar neste âmbito. Este aspecto administrativo interno, ao qual se tem dado pouca atenção, talvez seja mais importante para o sucesso dos países nas demandas, do que o aspecto técnico-jurídico das controvérsias. Uma organização interna eficiente, segura, com procedimentos dinâmicos que assegurem uma boa relação entre governo e setores privados é importante para qualquer país que pretenda obter benefícios concretos com o uso do mecanismo. O estudo dessa estrutura pode revelar vantagens e falhas que possibilitem uma análise crítica da situação atual, permitindo a adoção de medidas que otimizem o uso do mecanismo, em benefício dos interesses nacionais.

Percebendo a importância crescente deste mecanismo, diversos países, entre eles o Brasil, procuram criar uma organização administrativa adequada à defesa dos seus direitos, principalmente na proteção de seus setores econômicos que, expostos à concorrência internacional, buscam apoio junto ao governo. Este trabalho é uma investigação sobre a forma de atuação do Brasil no mecanismo de solução de controvérsias da OMC, sob o enfoque da formação e funcionamento da estrutura administrativa brasileira dedicada à esta atividade.

A hipótese trabalhada foi de que a utilização do mecanismo de solução de controvérsias comerciais da OMC pelo Brasil pode ser potencializada, primeiro por meio de uma atuação estratégica, envolvendo o aprimoramento da estrutura administrativa responsável por esta atuação e segundo pela criação de procedimentos claros e transparentes que orientem esta atuação. Este aprimoramento pode colocar o uso do mecanismo como uma ferramenta complementar de execução da política de comércio exterior, favorecendo a abertura de novos mercados e a remoção de barreiras ilegais à exportação de produtos nacionais.

A presente dissertação tem como objetivo investigar de que forma o Brasil se organiza administrativamente para a atuação no OSC, buscando esclarecer quais os órgãos de governo envolvidos tanto na fase político-decisória quanto na fase prático-

jurídica de um contencioso comercial na OMC; como estes órgãos interagem entre si e com os setores privados da sociedade com relação a estas disputas; como ocorre, na prática, a atuação do Brasil como demandante ou demandado em um contencioso comercial; e os fatores positivos e negativos desta estruturação administrativa.

Para atingir este objetivo, este trabalho busca conhecer o funcionamento do mecanismo de solução de controvérsias da OMC, sua importância para o comércio internacional, seus principais elementos caracterizadores e o contexto político e econômico em que surgiu, para em seguida passar a analisar a participação do Brasil na OMC e no OSC. Sobre a participação brasileira no OSC será realizado um estudo qualitativo, inicialmente com a análise de todos os contenciosos comerciais nos quais o Brasil foi parte (como demandante ou demandado), seus principais adversários, os assuntos controvertidos e os resultados obtidos, para em seguida analisar detalhadamente as cinco principais disputas comerciais nas quais o Brasil se envolveu até hoje, investigando o contexto de cada uma delas e o seu desenvolvimento e resultado final.

Após o estudo desses cinco contenciosos de maior destaque, será analisada a pauta comercial brasileira, de importações e exportações, a fim de identificar possíveis relações entre esta pauta (setores econômicos, parceiros comerciais) e os contenciosos comerciais na OMC. Esta análise tem por finalidade revelar se o Brasil age mais reativamente no OSC, protegendo os setores mais importantes da economia, ou se busca seu uso estratégico, de forma a incentivar setores cujo crescimento constitui interesse nacional.

Por fim, o trabalho se voltará à análise da organização administrativa brasileira, estudando o papel dos diversos órgãos de governo envolvidos na definição da política de comércio exterior e na defesa do Brasil nos contenciosos comerciais internacionais. Analisará, ainda, a participação dos setores interessados da sociedade na elaboração desta política, e os mecanismos de interação com o governo nos assuntos de comércio exterior. Serão estudados, por fim, os órgãos envolvidos na defesa propriamente dita do Brasil em um contencioso na OMC, e como esta defesa é desenvolvida.

O método adotado é predominantemente qualitativo e os dados foram coletados em diversas fontes bibliográficas, principalmente em *papers* nacionais e estrangeiros, livros e documentos oficiais. Utilizou-se ainda como instrumento de

coleta de dados entrevistas semi-estruturadas realizadas com agentes do governo e representantes da iniciativa privada brasileiros, envolvidos na atuação do Brasil nos contenciosos estudados. Os dados sobre as disputas comerciais foram consultados originalmente no site da OMC na internet. As entrevistas foram realizadas sem gravador, para criar cenário mais propício ao livre fluxo de ideias, com o objetivo de colher o maior número de informações sobre o tema. Alguns entrevistados solicitaram a condição de anônimo, em razão do caráter sensível das informações disponibilizadas, cuja revelação da fonte poderia causar prejuízo político ao entrevistado.

Foram evitadas as citações no corpo do texto, sendo colocadas em nota de rodapé quando necessárias. As citações em inglês foram mantidas na língua original, todas em nota de rodapé.

Durante toda a pesquisa, houve análise dos procedimentos adotados, em companhia do Professor Orientador, com adequações à metodologia adotada. Neste sentido, foi possível realizar as mudanças metodológicas necessárias para o melhor desenvolvimento da presente dissertação.

A estrutura da dissertação é composta de cinco partes, sendo uma introdução, três capítulos e as considerações finais. O primeiro capítulo cuida da análise da OMC e do seu mecanismo de solução de controvérsias comerciais, esclarecendo seus princípios, funcionamento e importância no cenário internacional. O segundo estuda a participação brasileira no OSC, apresentando alguns números dessa participação, em comparação com outros países, e aprofundando-se na análise dos cinco contenciosos comerciais mais importantes já disputados pelo Brasil. O terceiro analisa como o Brasil se organiza administrativamente para atuação nos contenciosos comerciais na OMC, abordando inicialmente a fase decisória de ingresso com um novo contencioso, com a participação ou não da iniciativa privada, e em seguida a fase prática da defesa do país no mecanismo.

Pretende-se com este estudo fornecer informações e análises que possam de alguma forma contribuir com o desenvolvimento do país, auxiliando na avaliação do funcionamento da máquina administrativa e do uso estratégico do importante mecanismo de solução de controvérsias da OMC, podendo servir de fonte bibliográfica para membros do governo e pesquisadores da área.

CAPÍTULO I - A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO E SEU ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

A Organização Mundial do Comércio – OMC é a maior e mais importante instituição na regulação do comércio internacional, centralizando a quase totalidade das normas de direito internacional econômico vigentes e possuindo um órgão dotado de alta efetividade para a resolução de disputas comerciais entre seus membros. A reconhecida capacidade da OMC e, principalmente, de seu Órgão de Solução de Controversias – OSC, na garantia de cumprimento das normas comerciais internacionais, lhes garante lugar prioritário na política de comércio exterior de diversos países desenvolvidos, e o Brasil, ciente dessa importância, busca assumir uma postura ativa em sua participação nestes mecanismos.

A OMC possui, atualmente, 155 Membros¹, abrangendo a quase totalidade dos países existentes no mundo. As principais normas regentes do comércio entre estes países estão abarcadas pelo Acordo que criou a Organização, estruturando-se sobre três acordos principais: o General Agreement on Tariffs and Trade – GATT (sobre o comércio de bens), o General Agreement on Trade in Services – GATS (sobre o comércio de serviços) e o Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPS (sobre propriedade intelectual), regulando atualmente a maior parte das matérias relacionadas ao comércio internacional. Impulsionada por um ideal de livre comércio, a OMC é uma instituição permanente² cuja crescente institucionalização busca conferir maior segurança jurídica aos seus membros, possibilitando a expansão e aprofundamento das relações entre eles e fornecendo instâncias de negociação seguras, dotadas de mecanismos eficazes de imposição do cumprimento dos acordos firmados.

Ocupando papel de destaque na agenda de praticamente todos os países, o comércio internacional é atualmente regido por uma série de acordos comerciais firmados no âmbito da Organização, obrigando igualmente todos os seus membros. A imposição do cumprimento dessas normas constitui um dos grandes desafios do Direito Internacional Econômico, sob pena de graves retrocesso do sistema de liberalização comercial e grandes prejuízos econômicos e para o desenvolvimento

¹ Disponível em www.wto.org, acesso em 28 de maio de 2012

² Diferentemente do GATT-1947, Acordo que precedeu a OMC, que existiu por mais de 4 décadas de forma provisória.

dos Estados envolvidos. Nesse sentido, a celebração do Acordo denominado Entendimento sobre Solução de Controvérsias Comerciais – ESC , na OMC, representa a mais importante ferramenta de estabilização deste sistema.

O Mecanismo de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio constitui atualmente o instrumento mais eficiente de imposição do cumprimento de obrigações internacionais aos Estados³, sendo o percentual de cumprimento de suas decisões superior a qualquer outro mecanismo semelhante em todos os campos das relações internacionais⁴. Este mecanismo, cujo funcionamento centraliza-se no Órgão de Solução de Controvérsias – OSC, tem por atribuição resolver as disputas comerciais envolvendo os membros da OMC, julgando as controvérsias a partir da interpretação e aplicação do Direito Internacional contido nos diversos Acordos comerciais firmados no âmbito daquela Organização.

A forma como foi constituído o mecanismo de solução de controvérsias, na estrutura da OMC, representou um importante rompimento com as formas anteriores de controle do descumprimento dos acordos comerciais pelos países signatários do *General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*, dotado de menor efetividade. Ao adquirir contornos de jurisdicionalidade, o OSC ganhou credibilidade e conferiu maior segurança aos Membros da OMC, especialmente aos menos desenvolvidos, reduzindo o espaço da imposição do poder político e econômico pelas nações mais poderosas. Este mecanismo, que em muitos aspectos se assemelha a um Tribunal, possibilita uma verdadeira proteção dos interesses nacionais dos membros da Organização, conferindo maior equilíbrio nas relações internacionais.

A submissão de disputas comerciais ao OSC tem se tornado cada vez mais frequente para os membros, especialmente os mais desenvolvidos, que já procuram

³ Merece ressalva o fato de que nem todos os membros da OMC são Estados, a exemplo da União Européia. Dessa forma, a referência a Estados pretende abranger também estes membros que englobam mais de um Estado.

⁴ Jackson (2006, p. 135) destaca a extraordinária eficácia deste mecanismo, ao afirmar que “This DSS is unique in international law and institutions, both at present and historically. It embraces mandatory exclusive jurisdiction and virtually automatic adoption of dispute settlement reports, extraordinary for an institution with such broad-ranging competence and responsibilities as the WTO – virtually every aspect of economic regulation and policy is touched upon at least potentially, if not actually, and it is already imposing obligations on 148 nations (out of 192 recognized³), comprising 93 percent of world trade, and 87 percent of world population⁴. The DSS has been described as the most important and most powerful of any international law tribunals, although some observers reserve that primary place to the World Court (International Court of Justice). Even some experienced World Court advocates, however, have been willing to concede that primacy under some criteria to the WTO DSS. JACKSON, John. *Sovereignty, the WTO and Changing the Fundamentals of International Law*. Cambridge University Press: New York, 2006

utilizar este mecanismo como um instrumento de política econômica internacional, para benefício interno. A amplitude temática e a abrangência subjetiva das normas da OMC tem revelado a importância estratégica das disputas comerciais internacionais para a proteção da economia interna dos países e para a defesa de seus interesses comerciais diante de práticas distorcivas do comércio adotadas por outros países membros. Neste contexto, o Brasil também começa a se preocupar construir uma estrutura administrativa capaz de proteger seus interesses neste âmbito, seja iniciando disputas ou mesmo defendendo-se das demandas contra ele iniciadas.

Para compreender a importância do OSC para o desenvolvimento do comércio internacional, bem como seu papel central na busca do livre comércio, é fundamental, em primeiro lugar, compreender como surgiu o sistema multilateral do comércio, em 1947, com a criação do GATT, e como ele foi se aprimorando ao longo dos anos para, em 1995, dar lugar à OMC, inaugurando uma nova fase e trazendo formas inéditas de regulação do comércio e dando suporte estrutural e normativo ao novo mecanismo.

Em seguida, é importante esclarecer de que forma a OMC se estruturou, normativa e administrativamente, especialmente com a criação de órgãos de supervisão e de imposição do cumprimento dos acordos abrangidos. Neste ponto, diversos foram os aspectos de rompimento com o sistema anterior, que merecem atenção especial por terem ampliado as possibilidades de expansão do comércio através do aprofundamento de sua institucionalização, adotando um caráter mais legalista e, assim, favorecendo países menos desenvolvidos e desprovidos de suficiente poder econômico e político para se satisfazerem com soluções puramente diplomáticas, como é o caso do Brasil.

Por fim, é necessário estudar as características do novo sistema de solução de controvérsias, destacando as alterações promovidas em relação ao sistema anterior, especialmente a profunda mudança nas regras básicas e na lógica de seu funcionamento. A importância da OMC como marco regulatório internacional que limita o desenvolvimento de políticas públicas que afetem o comércio exterior será abordado ao final, com a análise da responsabilidade internacional do Estado e dos aspectos fundamentais dos acordos mais importantes para a regulação do comércio mundial. O conhecimento deste panorama fático e normativo sobre o OSC constitui uma premissa fundamental na análise do comportamento do Estado frente à

necessidade de compor uma adequada estrutura administrativa para atuação em contenciosos comerciais na OMC, voltando-se às finalidades deste trabalho.

1. A Organização Mundial do Comércio – OMC:

A criação da OMC resultou da convergência histórica de diversos fatores que, no âmbito internacional, facilitaram o maior contato entre os Estados e consequentemente o maior intercâmbio de produtos e serviços entre eles. Este intercâmbio comercial, favorecido pela globalização, pelo fim do período bélico e pelo desenvolvimento tecnológico, entre diversos outros fatores, atingiu uma dimensão tal que acabou por gerar a necessidade de um suporte institucional que garantisse maior estabilidade a estas relações. As limitações apresentadas pelo GATT-1947, bem como a convergência de novos e divergentes interesses dos países envolvidos no comércio foram também fundamentais para a decisão de criação de uma nova Organização.

A compreensão do funcionamento do comércio internacional passa necessariamente pela história do sistema multilateral do comércio, que colocou diversos Estados, de diferentes níveis de desenvolvimento econômico, político e social, em uma mesma plataforma de direitos e obrigações⁵, ampliando gradualmente tanto o número de participantes quanto a quantidade e qualidade das matérias abrangidas, principalmente entre os anos de 1947 e 1994.

O surgimento da OMC representou uma nova fase na regulação do comércio internacional, sob uma estrutura muito mais desenvolvida e segura, que favoreceu o crescimento e a intensificação das relações comerciais entre seus membros, até chegar ao que existe hoje, um sistema complexo de normas multilaterais regendo praticamente todas as áreas do comércio, cujo cumprimento é fiscalizado e imposto pela Organização. Os princípios, a estrutura e o funcionamento da OMC são elementos centrais na compreensão do comércio internacional atual. A compreensão desta Organização passa pelo estudo de suas origens, a partir da formação do GATT-1947, passando pelas Rodadas de negociação até o surgimento, em 1994, da nova Organização.

⁵ A pretendida igualdade entre os Estados, mesmo que apenas em um nível institucional do comércio internacional, é ponto de grande divergência entre os estudiosos da matéria. Sobre o tema, consultar MOON, Don, *Equality and Inequality in the WTO Dispute Settlement (DS) System: Analysis of the GATT/WTO Dispute Data, International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations*, Volume 32 (3), 2006. Disponível em <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03050620600837841>, acesso em 10/02/2012

1.1. Origens e Contexto de Surgimento da Organização Mundial do Comércio

Após a Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos já haviam se firmado como a maior potência econômica do mundo, e em 1946 detinham mais da metade do PIB mundial⁶. Após a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos assumiram importante papel na política internacional ao protagonizar a criação da Organização das Nações Unidas, que sacramentou a extinção da antiga Liga das Nações, da qual nunca chegou a participar.

A Carta das Nações Unidas foi assinada em São Francisco, Estados Unidos, em 1945, com a finalidade declarada de preservar as futuras gerações do flagelo da guerra, reafirmando a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e valor dos seres humanos, na igualdade de direitos e voltada a promover progresso social e melhores condições de vida, dentro da mais ampla liberdade⁷. A criação das Nações Unidas demonstrou uma das grandes preocupações das grandes economias mundiais naquele momento, referente à manutenção da paz mundial, tarefa assumida por todas as nações signatárias da Carta, e lideradas, sabidamente, pelos Estados Unidos.

Na relação entre a manutenção da paz e o comércio internacional, propagava-se a ideia de que a liberalização comercial criaria uma desejável interdependência entre as nações, podendo até mesmo chegar a constituir um tipo de federação, o que segundo Kant constituía um dos mecanismos de manutenção da paz no mundo⁸, atendendo ao ideal de evitar conflitos de grandes proporções como as duas grandes guerras.

Dizia-se ainda que o livre comércio favoreceria o desenvolvimento, ampliando a produção e o intercâmbio de riquezas em escala global. Assim, a ampliação das relações comerciais era considerada um aspecto importante das relações internacionais, inclusive para preservação da paz mundial. A relação entre paz e comércio era também observada no sentido contrário, ou seja, ao mesmo tempo em

⁶ CAMPOS, Roberto. Bretton Woods, Fmi, Bird, Havana E Gatt: A Procura Da Ordem Econômica Do Após- Guerra. Boletim de Diplomacia Econômica, Brasília, v.19, 1995.

⁷ Carta da Organização das Nações Unidas, disponível em <http://www.un.org/en/documents/charter/>, consulta em 28 de maio de 2012

⁸ KANT, Immanuel. A Paz Perpétua e Outros Opúsculos. Lisboa: Edições 70, 2008.

que o aprofundamento das relações comerciais contribuíam para a manutenção da paz, a manutenção da paz era pressuposto essencial para o desenvolvimento das relações comerciais, e para o crescimento da economia mundial de forma geral.

A década que antecedeu o início da Segunda Guerra foi marcada por uma grave crise econômica mundial, interrompida momentaneamente pelo conflito bélico, que passou a ser prioridade na pauta internacional de todas as grandes potências mundiais. No começo dos anos 40 predominava a ideia de que, ao fim da Segunda Guerra, os problemas da década anterior, especialmente o desemprego e os conflitos sociais, retornariam de forma intensa⁹, e o fim da guerra causou aos EUA, e também aos demais países desenvolvidos, a preocupação com o retorno desta grave crise¹⁰. As grandes economias mundiais possuíam ainda grande preocupação com a criação de novos mercados para seus produtos, de forma a possibilitar o crescimento da sua economia, e essa necessidade de novos mercados foi uma importante motivação para a criação de um sistema multilateral do comércio, com inspiração declaradamente liberal.

Em 1944, os países que compunham a Aliança das Nações Unidas, preocupados com a economia mundial no pós-guerra, reuniram-se em Bretton Woods, EUA, para negociar a criação de instituições capazes de proporcionar um ambiente de cooperação internacional no campo econômico. Das reuniões em Bretton Woods resultou a criação do Fundo Monetário Internacional – FMI, responsável por manter a estabilidade das taxas de câmbio e assistir a países com problemas na balança de pagamentos, através do acesso a fundos especiais¹¹ e do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, para fornecer capital para a reconstrução dos países que foram destruídos pela guerra¹². Foi prevista ainda a criação de uma Organização Internacional para coordenar e

⁹ CARVALHO, Fernando J. Cardim de. Bretton Woods aos 60 anos. *Novos Estudos - CEBRAP* 70, 2004, p. 51-63. Disponível em <http://xa.yimg.com/kq/groups/20695587/71817880/name/Cardim>, acesso em 12/02/2012

¹⁰ JACKSON, John. *Sovereignty, the WTO and Changing the Fundamentals of International Law*. Cambridge University Press: New York, 2006.

¹¹ THORSTENSEN, Vera. A OMC – Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre comércio, meio ambiente e padrões sociais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [online]. 1998, vol.41, n.2, pp. 29-58. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73291998000200003>. Acesso em 12/02/2012

¹² Idem

supervisionar um novo regime liberal e multilateral para o comércio internacional, que se chamaria Organização Internacional do Comércio – OIC.

Em 1945 os Estados Unidos enviaram a 15 países um documento intitulado “*proposals for the expansion of world trade and employment*”, propondo uma discussão acerca da liberalização do comércio. Foi o primeiro documento publicado pelo governo americano que veiculava propostas comerciais e manifestava expressamente a intenção da criação de um organismo internacional para regular o comércio¹³. Em 1946 ocorreu a primeira reunião do Conselho Econômico e Social da ONU, tendo aí surgido proposta dos EUA para a realização de uma conferência sobre comércio e emprego, a fim de discutir as questões anteriormente apresentadas. A proposta foi aprovada pelo Conselho e criou-se um Comitê Preparatório para a Conferência (que seria a Conferência de Havana), com a finalidade de redigir um rascunho da Convenção que criaria a OIC baseando-se em um documento apresentado pelos Estados Unidos, denominado “*Suggested Charter for an International Trade Organization of the United Nations*”.

As negociações preparatórias para a Conferência de Havana resultaram na elaboração de um documento denominado “*General Agreement on Tariffs and Trade –GATT*”¹⁴, assinado por 23 países, entre eles o Brasil, e contendo compromissos de redução tarifária multilateral, previsto para entrar em vigor quando da criação da Organização Internacional do Comércio, ao final da referida Conferência. Os países signatários, entretanto, acordaram em colocar imediatamente em vigor o GATT-1947, por meio de um protocolo de aplicação provisória, até que a futura Carta de Havana entrasse em vigor.

A Conferência de Havana ocorreu em 21 de novembro de 1947, e de fato criou a Organização Internacional do Comércio, a qual contou com a assinatura de 53 países. Entretanto, a OIC nunca entrou em vigor por não obter a ratificação do governo americano, sem a qual a sua manutenção não despertava o interesse das demais partes, dado o protagonismo norte americano no campo econômico e comercial¹⁵.

¹³ CRUZ, Sebastião Velasco e. 2005. Comércio Internacional em um Mundo Partido: O Regime do GATT e os países em Desenvolvimento. Cadernos CEDEC, n. 77. São Paulo: Cedec, ago. 2005, 37p.

¹⁴ O GATT-1947 foi incorporado ao sistema jurídico brasileiro por meio da Lei Federal nº 313/48

¹⁵ Segundo Jackson (2006, p. 94), The irony was that it had been the United States that had taken the principal initiative to develop the ITO charter in the first place. JACKSON, John. Sovereignty, the WTO and Changing the Fundamentals of International Law. Cambridge University Press: New York, 2006

Mesmo nunca tendo entrado em vigor a OIC, o acordo de redução tarifária denominado GATT-1947 continuou a ser aplicado de forma independente e provisória, e aos poucos foi adquirindo status de instituição internacional, possuindo até mesmo um secretariado em Genebra. O GATT-1947 passou a ser o principal foro de negociações multilaterais do comércio até a criação da Organização Mundial do Comércio em 1994, tendo produzido oito rodadas de negociações, contemplando os principais temas do comércio internacional e abrangendo grande parte das nações existentes no mundo.

Por ser um tratado de aplicação provisória, e com a finalidade de iniciar sua vigência imediatamente, as partes contratantes estabeleceram uma cláusula de que as normas do GATT-1947 seriam aplicadas o mais amplamente possível, mas de forma compatível com as legislações internas existentes em cada Estado signatário. Não houve, assim, a necessidade de que as partes alterassem suas normas internas para adequá-las às novas regras comerciais, tendo sido esta cláusula denominada de “*grandfather’s clause*” e considerada uma das graves limitações do sistema.

O GATT-1947 constituiu um marco no comércio internacional, alterando significativamente a forma pela qual os países negociavam tratados comerciais, proporcionando negociações em um sistema multilateral, oposto ao sistema predominantemente bilateral anterior a ele. A partir daí se pode afirmar a existência de um “Sistema Multilateral de Comércio”, descrito por alguns autores como “conjunto de acordos internacionais celebrados entre Estados, a partir de 1947, para regular o comércio internacional”¹⁶.

O GATT-1947 foi criado sob uma ideologia liberal, e fundou-se em dois pilares principais: a cláusula da nação mais favorecida – CNMF e o princípio do tratamento nacional. A cláusula da nação mais favorecida foi prevista no artigo I do GATT, sendo a mais importante cláusula do acordo, que lhe conferia o caráter multilateral. Determinou que qualquer vantagem ou privilégio concedido por uma parte contratante a um produto originário ou destinado a qualquer outro país, deve ser estendido imediatamente ao produto similar originário de cada uma das outras partes contratantes, ou a alguma delas destinado. O princípio do tratamento nacional, por sua vez, consistia na determinação de que um produto que ingressasse no território de uma parte contratante, proveniente de outra parte

¹⁶ NASSER, Rabih Ali. A OMC e os Países em Desenvolvimento. São Paulo: Aduaneiras, 2002, p.33

contratante, deveria ter o mesmo tratamento dado por aquela aos seus produtos nacionais, no tocante aos tributos e regulamentações internas. Foi previsto no artigo III do Acordo¹⁷.

Outras características marcaram o GATT-1947 e merecem ser destacadas. A primeira delas é a criação de uma “Lista de Concessões”, impondo um limite máximo de tarifas que cada parte contratante poderia praticar nas relações comerciais com as demais partes contratantes, indicados por cada parte em lista própria. Tratava-se, assim, do estabelecimento de tarifas máximas por produto, que não poderiam ser aumentadas unilateralmente, conforme previsto no artigo II do Acordo.

Importante também foi a valorização da transparência no comércio internacional. O GATT-1947 estabeleceu um caráter liberal inédito às negociações comerciais internacionais, instituindo um sistema no qual o único instrumento de proteção de mercado admitido é o das tarifas aduaneiras¹⁸, obrigando, assim, à conversão de todas as barreiras não-tarifárias em tarifas. Determinou, ainda, que todos os regulamentos relacionados ao comércio fossem publicados para conhecimento das demais partes contratantes¹⁹. Ainda como decorrência da restrição às barreiras não-tarifárias, foram vedadas as restrições quantitativas ao livre comércio, conforme artigo XI do Acordo²⁰.

As cinco primeiras Rodadas de negociações do GATT-1947 mantiveram seu foco principalmente na redução de tarifas e regulamentação dos procedimentos para as Rodadas seguintes. Foram elas a Rodada Genebra (1947), Rodada Annecy (1949), Rodada Torquay (1950-1951), Rodada Genebra (1950-1956) e Rodada

¹⁷ O GATT-1947 foi incorporado ao sistema normativo brasileiro por meio do Decreto nº 313/1948

¹⁸ THORSTENSEN, Vera. Organização Mundial de Comércio. 2ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

¹⁹ Assim dispõe o artigo X do GATT-1947: “As leis, regulamentos, decisões judiciais e administrativas de aplicação geral, adotados por qualquer Parte Contratante e que visem à classificação ou avaliação dos produtos para fins aduaneiros, às tarifas de Alfândegas, taxas e outras despesas, ou às prescrições, restrições ou interdições de importação ou de exportação, ou a transferência de pagamentos que lhes digam respeito, ou que se refiram à sua venda, sua distribuição, seu transporte ou seu seguro, ou à sua estadia em entreposto, sua inspeção, sua exposição, sua transformação, sua mistura ou outras utilizações, serão prontamente publicados de maneira a permitir aos Governos ou aos comerciantes deles tomar conhecimento, Os acordos em vigor entre o Governo ou um órgão governamental de qualquer Parte Contratante e o Governo ou um órgão governamental de uma outra Parte Contratante que afetem a política econômica internacional serão igualmente publicados. O presente parágrafo não obrigará uma Parte Contratante a revelar informações de ordem confidencial que constituam obstáculo à aplicação das leis ou que, por outro lado, sejam contrários ao interesse público ou tragam prejuízo aos interesses comerciais legítimos de empresas públicas ou particulares”.

²⁰ As regras principais do GATT foram excepcionadas pelos artigos XX, XII, XVIII, XIX, XXIV e parte IV do Acordo.

Dillon (1960-1961). As Rodadas seguintes foram mais importantes, pois consolidaram o GATT como instância principal no regramento das relações comerciais internacionais, e a sucessão das Rodadas demonstrou um incremento crescente de países, de temas discutidos e de valores negociados, culminando na Rodada Uruguai, que rompeu com o sistema vigente e criou a Organização Mundial do Comércio – OMC, em 1994.

Algumas alterações foram feitas no GATT-1947 pela “Sessão de Revisão do GATT”, entre os anos de 1954-1955, com a finalidade de atender, principalmente, às críticas dos países em desenvolvimento, que não viam seus interesses atendidos pelo formato então vigente. O artigo XVIII foi totalmente modificado, e pela primeira vez o GATT passou a reconhecer que o desenvolvimento econômico era compatível com os objetivos do Acordo, conferindo algumas prerrogativas aos países menos desenvolvidos. As principais críticas dos países em desenvolvimento eram: 1) o acordo estava longe de atingir a universalidade; 2) o tratamento fragmentado do comércio, não visto como parte de um problema maior relativo ao desenvolvimento; 3) o GATT tratava apenas dos problemas de comércio entre países desenvolvidos; 4) os produtos primários eram negociados à margem do GATT²¹.

A Rodada Kennedy (1962-1967) marcou uma segunda fase de evolução das negociações, contando com 62 signatários e atingindo resultados mais significativos. O Presidente dos Estados Unidos obteve do Congresso o *Trade Expansion Act*, em 1962, que lhe autorizou a negociar sem a necessidade de posterior ratificação, possibilitando reduções tarifárias de até 50% e de forma linear, sobre todos os produtos²². Entretanto, essas reduções não atingiam os produtos de interesse dos países menos desenvolvidos, como agrícolas e têxteis, razão pela qual permaneciam insatisfeitos. Estes países, por outro lado, beneficiavam-se das reduções independentemente de reciprocidade. Foram discutidas as barreiras não-tarifárias, porém sem muito avanço, pois o Presidente dos Estados Unidos não possuía *fast track*²³ para este assunto. Nesta Rodada foi aprovado o código antidumping, sem inovações em relação ao regramento do GATT-1947.

²¹ BROGINI, Gilvan Damiani. OMC e Indústria Nacional: as salvaguardas para o desenvolvimento. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

²² NASSER, Rabih Ali. A OMC e os Países em Desenvolvimento. São Paulo: Aduaneiras, 2002

²³ Nos Estados Unidos, a Constituição determina que compete ao Congresso regular o comércio com outros países, sendo possível, entretanto, a edição de leis que transfiram tal prerrogativa ao

O GATT-1947 foi modificado novamente em 1968, para inserir uma parte sobre o tratamento especial e diferenciado aos membros em desenvolvimento, seguindo recomendações da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD²⁴.

A Rodada Tokyo (1973/1979) contou com 102 signatários, ampliando consideravelmente o número de partes contratantes da Rodada anterior, em um cenário internacional marcado pelo choque do petróleo de 1973²⁵ e a grave crise econômica que se seguiu. A Rodada obteve substanciais resultados na redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias, com uma redução média de 33%, concentrada sobre produtos industrializados²⁶. Por outro lado, a redução das tarifas implicou em um proporcional aumento no uso de barreiras sanitárias, fitossanitárias, técnicas e burocráticas pelas partes contratantes, o que de certa forma frustrou os objetivos principais de liberalização do comércio.

Nesta Rodada Tóquio foi instituído o Sistema Geral de Preferências – SGP, uma forma de tratamento mais favorecido aos países em desenvolvimento. Na prática, consistia na elaboração de uma lista de produtos, por cada uma das partes contratantes mais desenvolvidas, sobre os quais incidiria uma tarifa mais favorável, quando negociados com as partes em desenvolvimento. Houve ainda flexibilização das condições para estes países em desenvolvimento participassem de processos de integração regional, e foram introduzidas alterações nos mecanismos de consultas e resolução de controvérsias comerciais.

Foi criada ainda uma relevante exceção à cláusula da nação mais favorecida, com a inclusão, no GATT, da chamada “Cláusula de Habilitação”. Esta cláusula

president, permitindo que o executivo negocie acordos comerciais, sendo este mecanismo de transferência de competências denominado “*fast track*”.

²⁴ Para um estudo detalhado sobre as posições exercidas pelos países em desenvolvimento ao longo da vigência do GATT-1947, o que foge dos propósitos deste trabalho, consultar BRIGINI, Gilvan Damiani, OMC e Indústria Nacional: As Salvaguardas para o Desenvolvimento. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

²⁵ Após a Guerra do Yom Kipur, em outubro de 1973 os países árabes (através da Organização dos Países Exportadores de Petróleo - OPEP) decretaram o completo bloqueio de fornecimento de petróleo aos países aliados de Israel. A produção foi reduzida inicialmente em 5% e depois em 10%, sendo o valor do barril de *Arabianlight* fixado em 5,1 dólares, representando um aumento de 70%. Após a crise, o preço do barril quadruplicou, implicando em significativo aumento da inflação nos países importadores. (PEREIRA, Elenita Malta.. “O OURO NEGRO - Petróleo e suas crises políticas, econômicas, sociais e ambientais na 2a metade do século XX.” Outros Tempos> Volume 5, número 6, dez-2008. Disponível em: <http://www.outrostempos.uema.br/vol5.6/art.4.pdf>. Acesso em 20/12/2011)

²⁶ NASSER, Rabih Ali. A OMC e os Países em Desenvolvimento. São Paulo: Aduaneiras, 2002

possibilitava que países desenvolvidos conferissem tratamento mais favorecido aos países em desenvolvimento, sem a obrigação de estender esse mesmo benefício aos demais membros.

Outro resultado importante da Rodada Tóquio foi a elaboração de diversos códigos para a regulação de aspectos relativos a barreiras não-tarifárias, cuja preocupação esteve presente em todas as negociações da Rodada. Foram criados, por exemplo, o Código de Normas sobre as Barreiras Técnicas, o de Valoração Aduaneira, o de Licenciamento das Importações, o de Compras Governamentais, o de Subsídios e Medidas Compensatórias e uma nova versão do Código *Antidumping*. Estes códigos possuíam uma peculiaridade que os diferenciava das demais normas do GATT, pois suas normas aplicavam-se apenas às partes contratantes que expressamente a eles aderissem, configurando uma importante exceção à cláusula da nação mais favorecida e ficando conhecida como GATT *à la carte*²⁷. O Brasil aderiu aos Acordos *Antidumping*, sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, sobre Barreiras Técnicas e de Valoração Aduaneira.

A última das Rodadas do GATT-1947, denominada Rodada Uruguai, foi iniciada em Punta del Este em 1986, e finalizada em 1993, tendo sido considerada a mais ambiciosa entre todas as já realizadas até aquele momento, e teve como finalidade resolver definitivamente diversos problemas presentes no Acordo Geral, além de atender aos interesses dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em seu lançamento, foram previstos 14 temas: tarifas, barreiras não-tarifárias, produtos tropicais, produtos decorrentes de recursos naturais, têxteis e vestuário, agricultura, revisão do GATT-1947, salvaguardas, subsídios e medidas compensatórias, resolução de disputas, direitos de propriedade intelectual relacionadas ao comércio, medidas de investimento relacionadas ao comércio, funcionamento do Mecanismo de Solução de Controvérsias e revisão dos códigos negociados na rodada Tokyo, incluindo-se ainda uma declaração separada sobre o comércio de serviços.

Antes da Rodada Uruguai, o GATT possuía algumas limitações que reduziam sua segurança jurídica e sua credibilidade, conferindo-lhe uma forte característica diplomático-negocial, o que normalmente favorecia os países mais desenvolvidos economicamente. A primeira limitação era o mecanismo de solução de

²⁷ FERRACIOLI, Paulo. Do GATT à OMC: A Regulação do Comércio Internacional. Disponível em: <http://www.eclac.org/dmaah/noticias/paginas/9/28579/OMCna.pdf> Acesso em 15/02/2012

controvérsias, operado por meio de painéis, cuja instauração ou acolhimento da decisão final poderiam ser obstados pela parte vencida. A segunda era a existência dos códigos elaborados na Rodada Tóquio, cuja adesão constituía mera faculdade das partes, que poderiam ainda escolher a quais deles aderir, prejudicando o caráter multilateral do acordo geral. A terceira era a existência da denominada *Grandfather's Clause*, que desobrigava as partes contratantes a adequar suas legislações internas às normas do GATT. E por fim as reclamações dos países em desenvolvimento, que reivindicavam normas que favorecessem seu desenvolvimento econômico.

A Década de 80 apresentou características no cenário internacional completamente diferentes daquelas verificadas ao final da Segunda Guerra Mundial, que contextualizaram os Acordos de Bretton Woods, a criação do GATT e o fracasso da Organização Internacional do Comércio. Àquele tempo, os Estados Unidos detinham 2/3 das reservas mundiais de ouro e o dólar americano era a única moeda conversível. Em 1950 o Produto Nacional Bruto – PNB americano contabilizava US\$381 bilhões, superior ao PNB da Grã-Bretanha, União Soviética, França, Alemanha Ocidental, Japão e Itália somados²⁸. Se por um lado a criação da OIC não fazia sentido sem sua participação, por outro os EUA podiam prescindir, naquele momento, do multilateralismo como elemento importante para sua política comercial, sendo compreensível sua preferência pela renovação dos acordos bilaterais derivados do *Trade Act* de 1934.

A posição hegemônica dos Estados Unidos no campo econômico foi diluída com o surgimento de novos pólos dinâmicos da economia mundial, principalmente após o declínio da bipolaridade, o que pressionou as relações internacionais a adotarem um caráter multilateral como alternativa inevitável para o aprofundamento das relações comerciais. Ao final do século, nenhum país poderia sobreviver economicamente somente com políticas comerciais autônomas, sendo obrigatória a adoção de alguma forma de cooperação internacional, com a finalidade de atingir objetivos que não se poderia alcançar por meio de ação unilateral²⁹. A interdependência entre os países criada pelo comércio se expandia e ficava cada

²⁸ SATO, Eiiti. "Do GATT À Organização Mundial do Comércio: as transformações da Ordem Internacional e a harmonização de políticas comerciais. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, n. 37 (2), p. 5-25, 1994.

²⁹ SATO, Eiiti. "Do GATT À Organização Mundial do Comércio: as transformações da Ordem Internacional e a harmonização de políticas comerciais. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília n. 37 (2) 5-25, 1994.

vez mais evidente. Neste contexto, ressurgiu a possibilidade de institucionalização do comércio, através da criação de uma organização internacional destinada à regulação das relações comerciais internacionais. Essa institucionalização fortaleceria a liberalização do comércio, conferindo maior segurança às negociações, estabelecendo regras mais abrangentes e mecanismos de supervisão e exigência de cumprimento dessas normas.

A Rodada Uruguai foi marcada por uma clara divisão entre os interesses dos países desenvolvidos, que defendiam a introdução de temas como serviços e propriedade intelectual, e dos países em desenvolvimento, que pretendiam incluir áreas tradicionais como agricultura e têxtil, até então praticamente excluídas do GATT. Houve uma importante transformação na forma de negociação, com a inclusão de diversos temas além da simples redução tarifária, levando os interesses das partes no acesso a mercados e na proteção contra importações desleais a serem contrabalançados com os custos de novos compromissos assumidos de abertura de suas economias. Surgiram assim conceitos como “negociação balanceada” (*balanced negotiations*) e “trocas de concessões” (*trade-offs*), envolvendo custos e benefícios de todas as partes negociantes, tornando-se pontos essenciais das negociações³⁰.

Resolvidos todos os impasses, os principais resultados da Rodada Uruguai podem ser apontados como: 1) a criação da Organização Mundial do Comércio; 2) a criação de um novo sistema de solução de controvérsias; 3) a definição de um mecanismo de revisão de política comercial dos países membros; 4) a inclusão dos produtos agropecuários ao sistema, e a redução de barreiras não-tarifárias; 5) a incorporação de produtos têxteis ao sistema, eliminando o Acordo Multifibras de 1974, em 10 anos a partir de 1995; 6) o estabelecimento do GATS, sobre serviços, sendo o primeiro conjunto de normas sobre a matéria; 7) o Acordo TRIPS, regulando propriedade intelectual em questões relacionadas ao comércio; 8) o Acordo TRIMs, sobre medidas de investimento relacionadas ao comércio; 9) um corte médio nas tarifas de 37%, e o aumento das linhas de produtos com tarifas consolidadas; 10) o aperfeiçoamento dos instrumentos de defesa comercial, com um Acordo sobre

³⁰ THORSTENSEN, Vera. Organização Mundial de Comércio. 2ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001

Salvaguardas, e 11) o aperfeiçoamento dos Códigos sobre subsídios e medidas antidumping³¹.

O Quadro abaixo mostra a evolução das Rodadas de negociações realizadas sob a vigência do GATT-1947, sendo importante notar o incremento significativo no número de partes contratantes e no volume comercial impactado por estas negociações.

Quadro 1 Rodadas de negociações realizadas sob a vigência do GATT-1947

ANO	RODADA	Nº DE PAÍSES	COMÉRCIO AFETADO (US\$)	TEMAS PRINCIPAIS
1947	Genebra	23	10 bilhões	Redução de tarifas
1949	Annecy	13	-	Redução de tarifas
1951	Torquay	38	-	Redução de tarifas
1956	Genebra	26	2,5 bilhões	Redução de tarifas
1960-61	Dillon	26	4,9 bilhões	Redução de tarifas
1964-67	Kennedy	62	40 bilhões	Redução de tarifas e medidas <i>antidumping</i>
1973-79	Tóquio	102	155 bilhões	Redução de tarifas e barreiras não-tarifárias
1986-1994	Uruguai	123	3,7 trilhões	Criação da OMC, redução de tarifas e liberalização de novos setores econômicos, reforço nas medidas <i>antidumping</i> , subsídios, salvaguardas, entre outros temas relevantes

Fonte: Dados obtidos no site www.wto.org

A Rodada Uruguai resultou na elaboração de uma Ata Final, que reuniu todos os acordos e entendimentos firmados, organizados em cinco grande grupos: Acordos Multilaterais sobre o Comércio de Bens (entre eles o GATT-1994); Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS); Acordo sobre Aspectos Relacionados ao Comércio de Direitos de Propriedade Intelectual (TRIPS); Entendimento sobre Regras e Procedimentos de Solução de Controvérsias (DSU) e; Mecanismo de Revisão de Política Comercial (TPRM). A Ata final ficou assim estruturada:

³¹ BARRAL, Welber (Org.). O Brasil e a OMC. Curitiba: Juruá, 2002

Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio

ANEXO 1

ANEXO 1A: Acordos Multilaterais de Comércio de Bens

- Acordo Geral de Tarifas e Comércio de 1994 (GATT-1994)
- Acordo sobre Agricultura
- Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias
- Acordo sobre Têxteis e Vestuário
- Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio
- Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas com o Comércio
- Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do GATT 1994
- Acordo sobre a Implementação do Artigo VII do GATT 1994
- Acordo sobre Inspeção Pré-Embarque
- Acordo sobre Regras de Origem
- Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações
- Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias
- Acordo sobre Salvaguardas

ANEXO 1B: Acordo Geral sobre Comércio de Serviços e Anexos (GATS)

ANEXO 1C: Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPs)

ANEXO 2 Entendimento relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias

ANEXO 3 Mecanismo de Exame de Políticas Comerciais

ANEXO 4 Acordos de Comércio Plurilaterais

- Acordo sobre Comércio de Aeronaves civis
- Acordo sobre Compras Governamentais
- Acordo Internacional sobre produtos Lácteos
- Acordo Internacional sobre Carne Bovina

Uma importante inovação trazida pela Rodada Uruguai, além da criação da OMC, foi a nova forma de funcionamento do mecanismo de solução de controvérsias comerciais, por meio do acordo denominado “*Dispute Settlement Understanding (DSU)*”, em português Entendimento Sobre Solução de Controvérsias – ESC. O novo sistema será melhor analisado em capítulo posterior deste trabalho, sendo importante, neste momento, ressaltar que o regramento instituído em 1994 modificou profundamente o estabelecido pelo GATT-1947, passando a ser considerado, por muitos, como a mais importante atividade da OMC, a “joia da

coroa”³². O sistema anterior não previa prazos fixos para as fases do procedimento, o funcionamento dos painéis era demorado e os relatórios elaborados muitas vezes não eram aprovados pelo Conselho do GATT, ou eram obstados pelo Estado vencido, o que comprometia seriamente sua credibilidade. Por outro lado, o novo sistema instituiu prazos rígidos e curtos, conferiu um caráter mais jurídico com a criação de um órgão de apelação e com a regra do consenso negativo para o não acolhimento do resultado do Painel. Essas transformações conferiram maior autoridade à Organização e coercibilidade às suas decisões, resultando em uma maior segurança jurídica e confiabilidade por parte de seus membros.

1.2. Princípios, Estrutura e Funcionamento da Organização Mundial do Comércio – OMC

A Carta da OMC estabeleceu, claramente, uma organização internacional, deixando para trás a fase de regulação do comércio internacional por meio de um tratado que nunca deixou de ser provisório, o GATT. A institucionalização da OMC veio acompanhada de uma maior segurança jurídica, maior organização e significativo aumento da sua confiabilidade como centro das mais importantes negociações internacionais³³.

Os Acordos celebrados ao final da Rodada Uruguai incorporaram, em grande medida, os princípios e preceitos fundamentais presentes já no GATT-1947, como o livre comércio, a transformação das barreiras não-tarifárias, a redução das barreiras tarifárias, a cláusula da nação mais favorecida, o princípio do tratamento nacional, a transparência, o favorecimento às nações em desenvolvimento, etc. Por outro lado, foram adicionadas ao sistema multilateral do comércio novas regras de grande importância para o avanço das relações comerciais.

Uma dessas regras foi a que se convencionou chamar de “*single undertaking*”, e consiste na obrigatoriedade de que cada nação, como condição para ser membro da OMC, aceite e se comprometa com todos os acordos abrangidos, não mais se admitindo a adesão parcial a apenas alguns deles. Isso permite que os acordos sejam sempre negociados de forma global e unitária, impondo-se sua

³² JACKSON, John. *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*. The MIT Press, 2. Ed, 1997.

³³ Idem

aceitação conjunta por cada membro, extinguindo o que se chamou de “*GATT à la Carte*”, verificado na Rodada Tóquio. Há, entretanto, uma ressalva a esta regra, que é a possibilidade de aceitação em separado dos acordos plurilaterais, que constam no Anexo 4 do acordo geral.

Outra importante modificação foi a supressão da antes denominada “*grandfather’s clause*”, que desobrigava as partes contratantes do GATT-1947 de alterarem suas legislações internas para adequar-se às normas do Acordo Geral. A partir da criação da OMC, todas as normas nacionais devem ser alteradas para estarem de acordo com os acordos abrangidos, e qualquer violação, mesmo anterior, pode ser questionada perante o OSC. Este ponto será melhor detalhado em capítulo posterior deste trabalho.

Uma terceira alteração, igualmente importante, foi o expreso reconhecimento, no Acordo que criou a OMC, do “desenvolvimento” como principal finalidade e objetivo da liberalização do comércio mundial. A elevação dos níveis de vida, o pleno emprego, a elevação das receitas reais e da demanda efetiva, a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável surgem como interesses acima da simples expansão comercial, e como consequência dela³⁴. Este reconhecimento expreso representa um grande avanço no sentido da construção de um sistema mundial de comércio que busque efetivamente favorecer o desenvolvimento dos países economicamente mais fracos, o que é até hoje a grande crítica da maior parte dos membros da Organização³⁵.

³⁴ O Preâmbulo do Acordo constitutivo da OMC dispõe, sobre seus objetivos:

“As Partes do presente Acordo,

Reconhecendo que as suas relações na esfera da atividade comercial e econômica devem objetivar a elevação dos níveis de vida, o pleno emprego e um volume considerável e em constante elevação de receitas reais e demanda efetiva, o aumento da produção e do comércio de bens e de Serviços, permitindo ao mesmo tempo a utilização ótima dos recursos mundiais em conformidade com o objetivo de um desenvolvimento sustentável e buscando proteger e preservar o meio ambiente e incrementar os meios para fazê-lo, de maneira compatível com suas respectivas necessidades e interesses segundo os diferentes níveis de desenvolvimento econômico,

Reconhecendo ademais que é necessário realizar esforços positivos para que os países em desenvolvimento, especialmente os de menor desenvolvimento relativo, obtenham uma parte do incremento do comércio internacional que corresponda às necessidades de seu desenvolvimento econômico” (...)

³⁵ Segundo Barral (2002), os países em desenvolvimento ficaram frustrados com o resultado da Rodada Uruguai, e essa “(...) frustração se baseia na constatação de que a moeda oferecida em Marraqueche (serviços e propriedade intelectual, temas de interesse dos países desenvolvidos) não recebeu, tão prontamente, seu pagamento na liberalização dos mercados agrícolas”. BARRAL, Welber (Org.). O Brasil e a OMC. Curitiba: Juruá. 2002. p.10.

Com o importante crescimento quantitativo e qualitativo dos acordos celebrados na Rodada Uruguai, a Organização Mundial do Comércio foi estruturada de forma a assegurar o cumprimento de suas funções, enunciadas no Artigo III do seu acordo constitutivo. Dentre essas funções, destacam-se: facilitar a aplicação e funcionamento dos acordos comerciais multilaterais; ser o foro de negociações entre seus membros acerca das relações contratuais estabelecidas nos acordos multilaterais e também para futuras negociações sobre matérias ainda não tratadas nestes acordos; administrar o sistema de solução de controvérsias acordado no anexo 2 do acordo constitutivo e; administrar o mecanismo de exame das políticas comerciais (TPRM), previsto no Anexo 3³⁶.

A estrutura da OMC é composta por uma Conferência Ministerial na qual há representantes de todos os membros³⁷, que se reúne ao menos uma vez a cada dois anos. É a instância máxima da Organização, desempenhando as funções da OMC e podendo adotar decisões acerca de quaisquer dos acordos multilaterais abrangidos. É o órgão equivalente à Sessão das Partes Contratantes, no GATT-1947.

Abaixo da Conferência Ministerial, há um Conselho Geral, composto também por representantes de todos os membros, reunindo-se sempre que necessário para desempenhar as funções da Conferência Ministerial entre as reuniões desta, correspondendo ao Conselho do GATT-1947. O Conselho Geral cumpre ainda as funções do Órgão de Solução de Controvérsias e do Órgão de Exame das Políticas Comerciais.

Há ainda três conselhos, um para o comércio de bens, que supervisiona os acordos multilaterais do Anexo 1A, um para o comércio de serviços, que supervisiona o GATS, e outro para os aspectos dos direitos de propriedade intelectual, responsável pelo acordo TRIPs.

Por fim, há comitês criados pela Conferência Ministerial, como o Comitê de Comércio e Desenvolvimento, Comitê de Restrições por Motivo de Balanço de Pagamentos e um Comitê de Assuntos Orçamentários Financeiros e

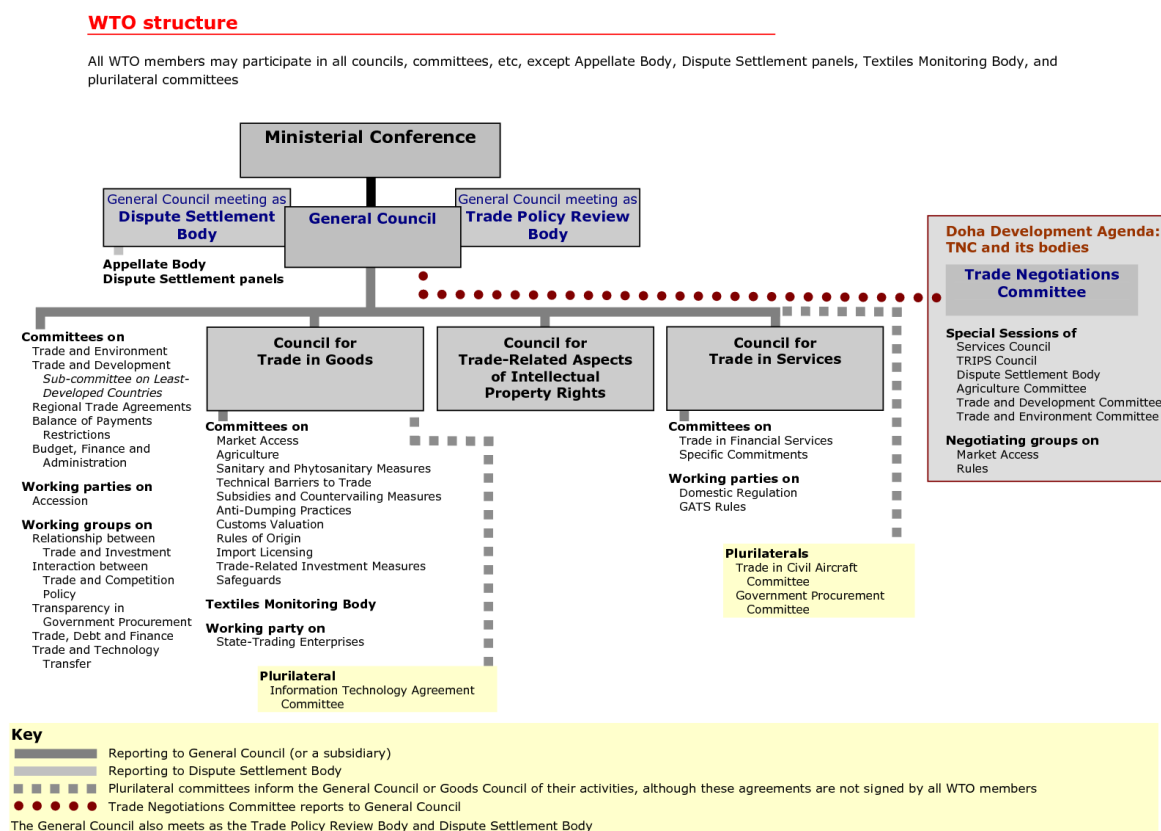
³⁶ Além desses objetivos, a OMC deve constituir o quadro jurídico para a aplicação, administração e funcionamento dos Acordos Comerciais Plurilaterais e cooperar com o FMI e o BIRD com a finalidade de manter maior coerência na formulação das políticas econômicas em escala mundial.

³⁷ A denominação “membros” passou a ser adotada a partir da constituição da OMC, por se tratar de uma Organização Internacional, enquanto no GATT-1947 os signatários eram denominados “partes contratantes”, por constituir simplesmente um Tratado (RAINELLI, Michel. A Organização Mundial do Comércio. Lisboa: Terramar, 1998)

Administrativos, podendo ainda ser criados outros considerados apropriados. Os órgãos estabelecidos por acordos multilaterais desempenharão suas funções dentro da OMC, informando Geral sobre suas atividades.

Abaixo a figura com a estrutura da OMC.

Figura 1 Estrutura da Organização Mundial do Comércio



Fonte: www.wto.org.br

O Acordo Constitutivo da OMC preservou as regras existentes no GATT-1947 quanto ao processo de tomada de decisão por consenso. Apenas em caso de impossibilidade de consenso será adotada a votação, na qual cada membro possui um voto e a decisão se dá por maioria dos votos presentes à reunião, conforme previsto no artigo IX do Acordo. Havendo previsão diversa em algum dos Acordos abrangidos, vale a regra de cada caso, como por exemplo no caso do Entendimento sobre Solução de Controvérsias – ESC, no qual a decisão do Painel (e do Órgão de Apelação, sendo o caso) é acolhida automaticamente, salvo havendo rejeição por unanimidade do Conselho Geral.

O comércio é atualmente o campo das relações internacionais mais regulado pelo Direito, e OMC centraliza tanto as negociações quanto a celebração e imposição do cumprimento dos acordos firmados neste âmbito jurídico. A OMC é palco dos principais debates entre os Estados no campo econômico, e conta com a participação ativa de todos os países inseridos no comércio mundial, dispondo de uma estrutura normativa que garante um ambiente de segurança jurídica para seus membros. A forma de regulação do comércio internacional inaugurada pela OMC constitui um modelo de eficiência e credibilidade nunca antes visto no campo do Direito Internacional, em grande parte devido à confiabilidade alcançada por seu Órgão de Solução de Controvérsias comerciais – OSC.

2. O Mecanismo de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio – OMC

O cumprimento das normas de Direito Internacional pelos Estados soberanos constitui, desde sua origem, um dos grandes desafios deste campo jurídico. A simples existência de normas não é suficiente para regular determinada matéria, especialmente em um cenário no qual inexiste hierarquia entre as nações e a submissão delas a alguma possibilidade de julgamento ou aplicação de sanção está condicionada a sua prévia e expressa concordância.

No campo comercial, a criação da OMC trouxe ao Direito Internacional um novo sistema de solução de controvérsias, uma espécie de tribunal em muitos aspectos semelhante aos existentes nos sistemas judiciários nacionais, que de forma inédita atingiu alto nível de eficiência no cumprimento de suas decisões. Esta alteração foi possível após mais de 40 anos de experiências acumuladas em soluções de controvérsias no âmbito do GATT-1947, e ocorreu na forma de um rompimento profundo com este antigo sistema.

Enquanto o sistema GATT de solução de controvérsias era carente de normatização e tinha sua efetividade comprometida pela possibilidade de suas decisões serem obstadas pelo derrotado na demanda, o novo sistema é regido por um acordo exclusivo, e a aplicabilidade de suas decisões é praticamente automática, o que lhe garante mais credibilidade e segurança no desempenho do seu papel. A transformação de um sistema orientado pela força para um sistema orientado por normas elevou o mecanismo de solução de controvérsias a um nível quase judicial,

inclusive sob o aspecto da coercibilidade, com a possibilidade de autorização de retaliações comerciais contra eventual parte descumpridora das decisões.

Este novo perfil do mecanismo tem trazido mais confiança aos Estados em submeter demandas comerciais ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC, cientes de que serão julgadas de forma técnica e isenta, com fundamento exclusivo nos acordos comerciais e com instrumentos de coercibilidade do membro derrotado. O caráter fortemente técnico do OSC tem garantido credibilidade e legitimidade ao sistema, o que apesar da existência de críticas tem sido considerado um grande avanço no sentido de reduzir a influência política na aplicação do Direito Internacional.

A seguir serão abordados os principais aspectos do mecanismo de solução de controvérsias do GATT-1947, para em seguida se estudar as características do novo sistema, criado a partir do Entendimento sobre Solução de Controvérsias, anexo ao Acordo Constitutivo da OMC, para compreender as alterações mais importantes ocorridas. Logo após, serão tratadas questões relativas à responsabilidade internacional do Estado pelos atos praticados por qualquer órgão interno, bem como sobre os limites das decisões do OSC. Por fim, algumas ponderações acerca da participação do Brasil no OSC, com uma breve análise dos principais casos disputados e seus resultados, com a finalidade de compreender o grau de inserção do Brasil no sistema.

2.1. O Mecanismo de Solução de Controvérsias no GATT-1947: soluções negociadas e predomínio da força

O GATT-1947 não previa, dentre suas regras, um mecanismo próprio para a solução de controvérsias surgidas entre seus contratantes no cumprimento das obrigações comerciais assumidas. Não havia, também, previsão de recurso a outro Tribunal internacional, sendo as divergências resolvidas mediante negociações entre as partes, em uma atuação predominantemente diplomática.

Restringia-se o GATT a, em seu artigo XXII, fixar o procedimento de consultas entre as partes entre as quais houvesse divergência sobre a aplicação dos acordos comerciais firmados. O mesmo artigo previa que as partes poderiam “entrar em entendimentos” sobre as questões que não fossem resolvidas por meio das consultas, e o artigo XXIII permitia que as partes procedessem a investigações sobre violações aos acordos, por alguma das partes, podendo ainda, se julgassem

conveniente, dirigir recomendações especiais às partes violadoras, e ainda suspender concessões negociadas entre as partes, quando as circunstâncias fossem sérias o bastante para tal.

Até a década de 50, os casos de divergências eram resolvidos entre as partes por meio das consultas bilaterais ou por grupos de trabalho (*working parties*). Em 1952 surgiu a primeira regulamentação mais formal sobre a matéria, substituindo-se os grupos de trabalho, formados pelos países, por *painéis* formados por peritos, que agiriam de forma isenta, segundo suas capacidades, não como representantes de seus Estados³⁸. Esta pode ser considerada uma primeira indicação de alteração do sistema em um sentido mais jurídico-legalista.

Não havendo um procedimento formal previsto no GATT, as partes contratantes foram estabelecendo regras à medida em que surgiam as demandas, com fundamento exclusivamente na prática reiterada, até que na Rodada Tóquio foi negociado um entendimento sobre solução de controvérsias. Este entendimento modificou em parte a prática até então exercida, determinando que a demanda seria apresentada perante um painel com 3 membros, que por sua vez elaboraria um relatório e o submeteria ao Conselho do GATT para aprovação.

A maior deficiência do sistema acordado era a necessidade de consenso do Conselho do GATT tanto para a instalação do *painel* quanto para a adoção do seu relatório final, que consistia no efetivo julgamento da causa submetida. Isso significava que o *painel* somente era instaurado com a concordância de todas as partes contratantes (chamado de consenso positivo), inclusive a parte reclamada, possibilitando que esta “bloqueasse” (*blocking defect*) tanto a instalação do *painel* quanto a adoção do seu relatório. Outras deficiências que podem ser apontadas no sistema são: a linguagem vaga do GATT no tocante à solução de controvérsias, com poucas definições dos procedimentos; a pouca transparência sobre o procedimento e sobre os entendimentos adotados pelas partes envolvidas na controvérsia; a existência de vários procedimentos, a depender da matéria em discussão e; a pressão dos governos mais poderosos sobre os membros componentes do *painel*³⁹, influenciando as decisões tomadas por eles nos litígios analisados.

³⁸ BARRAL, Welber (Org.). O Brasil e a OMC. Curitiba: Juruá, 2002.

³⁹ JACKSON, John, APUD KLOR, Adriana Dreyzin de, PIMENTEL, Luiz Otávio, KEGEL, Patrícia Luíza, BARRAL Welber. Solução de controvérsias: OMC, União Européia e Mercosul. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004.

Apresentando estas sérias limitações, o sistema de solução de controvérsias não era capaz de exercer a necessária coerção das partes contratantes no sentido de cumprirem as normas comerciais estabelecidas, direcionando estes entendimentos para o campo diplomático, no qual tradicionalmente predominam as relações de força (econômica e política) entre os Estados, em um sistema tradicionalmente conhecido como *power oriented*.

Neste aspecto, o sistema de solução de controvérsias do GATT-1947 assemelhava-se aos demais mecanismos de composição de litígios ou tribunais internacionais estabelecidos em outros âmbitos que não o comercial, ou mesmo os mecanismos regionais de solução de controvérsias, nos quais a carência de instrumentos adequados de coerção dificultava a exigência de cumprimento dos acordos estabelecidos. O Direito Internacional era, então, um conjunto de normas que disciplinava a relação entre as diversas nações, porém sem mecanismos que garantissem sua aplicação efetiva, o que terminava por deslegitimar em certa medida o sistema, caracterizando essas relações muito mais como políticas que como jurídicas. Este ponto de vista coincide com aquele defendido pela corrente realista das relações internacionais, que não reconhece no Direito Internacional um instrumento de submissão de sua vontade soberana do Estado, predominando sempre a força como elemento central nas relações entre as nações⁴⁰.

A contraposição entre a coerção das normas de direito internacional e a soberania dos Estados, constitui uma das grandes preocupações dos internacionalistas modernos. Até a conclusão da Rodada Uruguai, em 1994, os acordos comerciais firmados entre os Estados padeciam do mesmo problema, a falta de coercitividade, o que prejudicava principalmente os países mais fracos econômica e politicamente frente aos mais ricos e poderosos. O sistema de solução de controvérsias comerciais criado pelo GATT-1947 não garantia o cumprimento de suas normas pelas partes contratantes, o que comprometia sua credibilidade e deixava desprotegidos os Estados menos desenvolvidos.

⁴⁰ Um importante exemplo de aplicação da força das relações internacionais é lembrado por Varella e Silva (2006) no episódio de pressão exercida pelos Estados Unidos sobre o Brasil objetivando a aprovação de normas sobre propriedade intelectual nas décadas de 1980-90, utilizando, inclusive, de ameaças e sanções econômicas unilaterais. O objetivo dos EUA ia além da busca de reparação de um possível prejuízo, mas buscava intimidar o Brasil que exercia liderança internacional contra o avanço do Acordo Trips. (VARELLA, Marcelo Dias; SILVA, Alice Rocha da. A Mudança de Orientação da Lógica de Solução das Controvérsias Econômicas Internacionais. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, nº 49 (2), fls. 24-40, 2006).

Entre 1948 e 1994 foram resolvidas 101 disputas comerciais no âmbito do GATT, e em somente um caso foi autorizada a suspensão de concessões pelo não cumprimento das obrigações firmadas⁴¹.

Diante de todos os questionamentos sobre a efetividade dos acordos firmados e da importância da criação de instituições que conferissem mais coercibilidade ao sistema, discutiu-se na Rodada Uruguai a criação de um novo mecanismo de solução de controvérsias. Nas discussões sobre este novo mecanismo que surgiria, as maiores divergências giravam em torno do caráter que se daria a ele, se mantendo a predominância do aspecto negocial, mais diplomático, ou se conferindo-lhe um caráter mais legalista. Ao final das discussões, foi aprovado pelos Estados contratantes o Acordo denominado *Dispute Settlement Understanding* (DSU), em português “Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos Sobre Solução de Controvérsias” (ESC)⁴², que buscou dotar o novo mecanismo de características bastante próximas às dos sistemas judiciais nacionais, especialmente com a valoração do aspecto jurídico como direcionador das decisões a serem tomadas, como melhor se verá a seguir.

2.2. O Mecanismo de Solução de Controvérsias na OMC: O Adensamento de Juridicidade

O novo sistema de resolução de controvérsias comerciais estabelecido na Rodada Uruguai representou um importante rompimento ideológico em relação ao sistema anterior, estabelecido pelo GATT-1947, resultando em uma maior credibilidade e segurança jurídica aos membros da OMC. Isso ocorreu principalmente devido ao perfil mais judicializado conferido ao mecanismo, diferentemente do sistema anterior, no qual predominava o aspecto negociado na resolução das controvérsias comerciais⁴³.

⁴¹ YOSHIURA, Jackson Apolinário. O Sistema de Soluções de Controvérsias da OMC: A aplicação Coativa do Direito. Revista Eletrônica de Direito Internacional, número 6, 2010: 151-189. Disponível em <http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume6>. Acesso em 20/01/2012

⁴² Este Acordo foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro juntamente com a Ata Final dos resultados da Rodada Uruguai, por meio do Decreto nº1.355/94.

⁴³ Segundo Jackson (2006, p.146), “A broad historical overview of GATT and the WTO demonstrates a gradual evolution from the beginning, when there was a different kind of tension between a rule-oriented system and a power-oriented system, changing gradually through historical precedents and world events, towards a rule-orientated system”. JACKSON, John. *Sovereignty, the WTO and Changing the Fundamentals of International Law*. Cambridge University Press: New York, 2006

Mais de 40 anos após a Segunda Guerra Mundial, as relações comerciais entre as Nações continuavam sendo regidas fundamentalmente pelos acordos celebrados no âmbito do GATT-1947, quando foi iniciada a última de suas rodadas de negociações, conhecida como Rodada Uruguai. Em 1986, as preocupações dos Estados não mais estavam concentradas em questões relacionadas à sua segurança, com a Guerra Fria em sua última fase e uma sensação de segurança internacional proporcionando maior tranquilidade ao mundo. Neste contexto, as relações comerciais passaram a ocupar cada vez mais espaço nas agendas internacionais dos Estados.

Essa crescente preocupação com o comércio decorria de diversos fatores, entre eles a crença cada vez mais forte de que o desenvolvimento das nações estaria estritamente vinculada à expansão do seu comércio, ao aumento da produção e à conquista e ampliação mercados consumidores. A inserção do maior número possível de países no comércio internacional, bem como a criação de regras comerciais dotadas de maior cogência parecia ser uma busca necessária no sentido do fortalecimento e institucionalização das relações comerciais.

A maior institucionalização do comércio internacional era considerada a única forma de alavancar o livre comércio, mas as limitações do GATT (que nunca passou de um acordo provisório) impediam esse avanço. De outro lado, o sistema de solução de controvérsias até então existente era predominantemente diplomático, de pouca juridicidade, favorecendo aqueles Estados dotados de maior poder econômico e político, ou seja, um sistema orientado pela força (*power oriented*), que não satisfazia a maior parte das nações, especialmente aquelas que não desfrutavam de posição favorável nesta disputa de forças.

Dessa forma, o incremento do comércio internacional e a necessidade de acesso a novos mercados e de maiores garantias de cumprimento dos acordos comerciais pautaram as discussões empreendidas durante a Rodada Uruguai. Ao mesmo tempo, os avanços nas telecomunicações e nos transportes, aspectos da globalização cada vez mais crescente, favoreceram um aprofundamento das relações internacionais, com o consequente fortalecimento do Direito Internacional, visto principalmente no aspecto das integrações regionais. Ao final dos anos 80, e início dos anos 90, percebia-se o crescimento da Comunidade Econômica Europeia, a criação do NAFTA, da Área de Livre Comércio Asiática e do MERCOSUL.

Dentre os resultados da Rodada Uruguai, os mais importantes foram, sem dúvidas, a criação da Organização Mundial do Comércio e as profundas alterações promovidas no mecanismo de solução de controvérsias comerciais⁴⁴, impulsionando a ideia de institucionalização das relações comerciais a um nível nunca antes visto, e com isso criando um ambiente de maior segurança jurídica para os Estados membros se relacionarem. A criação da OMC já foi tratada anteriormente neste trabalho, sendo importante aqui mencionar as principais alterações promovidas pelo Acordo que criou o novo sistema de solução de controvérsias, denominado *Dispute Settlement Understanding* – DSU.

O novo sistema revolucionou a forma de solução de controvérsias não apenas no âmbito comercial, mas no Direito Internacional como um todo, implementando um formato de jurisdição muito semelhante aos sistemas judiciais nacionais dos países membros. Mesmo havendo alguma similaridade com o sistema estabelecido pelo GATT-1947, no tocante ao procedimento adotado, a lógica de solução de controvérsias foi radicalmente alterada, passando a adotar um caráter mais legalista, conseqüentemente menos diplomático. Foi uma importante inversão do antigo sistema, orientado pela força (*power oriented*), para um sistema inédito, fundamentalmente orientado por normas (*rule oriented*)⁴⁵⁴⁶.

Neste sentido, algumas normas em particular foram fundamentais para o adensamento da juridicidade⁴⁷ do sistema de solução de controvérsias, e responsáveis por esta mudança em sua lógica de funcionamento, entre elas: a adoção da regra denominada *single undertaking*; a jurisdição compulsória do OSC; a

⁴⁴ Ao tempo da Rodada Uruguai, a proposta de reformulação do mecanismo de solução de controvérsias foi apresentada e defendida pelos EUA, pois o mecanismo não tinha capacidade de *enforcement* das suas regras, ou seja, não tinha o poder de impor suas decisões. A delegação brasileira, assim como a da maioria dos países em desenvolvimento, foi contra a proposta, entendendo que a alteração contrariaria seus interesses (AMARAL, Sérgio. Depoimento do Ministro Sérgio Amaral. In: LIMA, Maria Lúcia Labate Mantovanini Padua; ROSENBERG Barbara. (Orgs.). Solução de controvérsias: o Brasil e o contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009.)

⁴⁵ VARELLA, Marcelo Dias; SILVA, Alice Rocha da. A Mudança de Orientação da Lógica de Solução das Controvérsias Econômicas Internacionais. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, nº 49 (2), fls. 24-40, 2006

⁴⁶ Lafer (2009) entende que “O contencioso da OMC é mais um contencioso de interesses do que um contencioso de legalidade, ou seja, um contencioso de interesses procurando manter o rumo de um contencioso de legalidade”. (LAFER, Celso. Depoimento do Ministro Celso Lafer. In: Maria Lúcia Labate Mantovanini Padua Lima; Barbara Rosenberg. (Org.). Solução de controvérsias: o Brasil e o contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009).

⁴⁷ LAFER, Celso. A OMC e a Regulamentação do Comércio Internacional: uma visão brasileira. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998

inversão da regra do consenso; a obrigação de adequação das legislações internas dos membros; a necessidade de fundamentação jurídica das decisões dos *painéis*; a criação de um órgão de apelação; a fixação de prazos curtos e rígidos para a conclusão dos processos; e a possibilidade de aplicação de sanções em casos de não adequação, que serão tratadas a seguir separadamente.

No tocante à *regra do single undertaking*, consiste na determinação contida no Acordo constitutivo da Organização Mundial do Comércio, em seu artigo II, que impõe a submissão de todos os membros da Organização a todos os acordos e instrumentos legais conexos, contidos nos anexos 1, 2 e 3, denominados “Acordos Comerciais Multilaterais”. Isso inclui os acordos sobre o comércio de bens, sobre o comércio de serviços, sobre os direitos de propriedade relacionados ao comércio, o entendimento relativo às normas e procedimentos sobre solução de controvérsias e o mecanismo de exame de políticas comerciais. Exclui-se apenas os acordos de comércio plurilaterais, listados no anexo 4.

Esta regra constitui uma técnica de negociação pela qual nada está acordado até que tudo esteja acordado. As negociações são realizadas de forma simultânea, não sucessiva, e inexistente a possibilidade de aceitação parcial: cada Estado deve obrigar-se de forma plena, ou não haverá nenhum acordo⁴⁸. Esta regra vale tanto para os acordos abrangidos, indicados no artigo II do Acordo Constitutivo da OMC, quanto para as negociações futuras. Cada membro, ao ingressar na Organização, aceita o conjunto de normas multilaterais vigentes, da mesma forma que todas as negociações realizadas são concluídas em bloco, com a concordância de todos os membros.

Diante disso, pode-se considerar que o funcionamento da OMC como foro de negociações multilaterais promoveu a criação de um *bloco normativo* que serve de fundamento para as decisões a serem tomadas pelo Órgão de Solução de Controvérsias. Este conjunto unitário de regras constitui o universo normativo da OMC, a ele acrescentando-se apenas as regras internacionais consuetudinárias, de forma semelhante ao conjunto normativo nacional da maior parte dos Estados modernos.

⁴⁸ WOLFE, Robert. The WTO Single Undertaking as Negotiating Technique and Constitutive Metaphor. *Journal of International Economic Law*. volume. 12 (4), 2009.

Já quanto à *jurisdição compulsória*, significa que o OSC detém jurisdição para resolver qualquer litígio surgido entre os membros da OMC, decorrentes dos acordos abrangidos, incluindo o próprio acordo constitutivo da Organização.

Diferentemente de outros sistemas, como por exemplo o da Corte Internacional de Justiça, no qual as partes devem previamente aceitar a jurisdição da Corte para o julgamento de cada caso a ela submetido, na OMC inexiste tal necessidade, pois o simples fato de ser um membro da Organização implica na aceitação automática e obrigatória da sua jurisdição. A jurisdição do OSC é compulsória para os membros e abrange todos os acordos firmados, sendo imposto ao membro derrotado o cumprimento da decisão proferida⁴⁹.

Esta jurisdição compulsória do OSC garante maior segurança a todos os membros da OMC, tornando o sistema mais efetivo e sendo mais um aspecto semelhante aos sistemas judiciários nacionais, nos quais as partes, quando demandadas, não podem optar por não se submeter ao julgamento de suas ações, sendo obrigadas mesmo em caso de não participação no processo.

No tocante à *inversão da regra do consenso*, foi uma correção da mais grave falha do mecanismo de solução de controvérsias existente no âmbito do GATT-1947, que era a exigência de consenso entre as partes contratantes tanto para a instauração do *painel* quanto para a adoção de seus relatórios, possibilitando ao Estado demandado que obstasse estes dois acontecimentos. A possibilidade de que o Estado vencido na demanda bloqueasse a adoção da decisão comprometia a credibilidade do sistema, desestimulando o recurso ao mecanismo pelos membros interessados, mesmo havendo violação dos acordos.

Com a criação da OMC houve uma inversão completa desta regra. Ficou estabelecido que tanto a instauração de um *painel*, quando demandado por um membro, quanto a adoção de seu relatório final pelo OSC se dariam de forma automática, salvo havendo consenso negativo, ou seja, somente não se instaura um *painel* ou se rejeita seu relatório se houver consenso de todos os membros neste sentido.

Esta alteração também aproxima muito o mecanismo de resolução de conflitos da OMC dos sistemas judiciários nacionais, nos quais não há a possibilidade da parte demandada obstar a instauração de um processo ou a

⁴⁹ Entendimento sobre Solução de Controvérsias – ESC 23:1

aplicabilidade da decisão proferida, pois o processo transcorre de forma independente de sua vontade. Todos os Estados membros estão, igualmente, sujeitos a serem demandados e a sofrerem as consequências de eventuais decisões desfavoráveis, cabendo-lhes tão-somente a participação processual regular, exercendo as prerrogativas do contraditório e da ampla defesa.

Por outro lado, ainda que a hipótese seja de difícil concretização, preservou-se a possibilidade de controle político das decisões do OSC, sendo admitido o não acolhimento de eventual relatório final, ou a decisão pela não constituição de um *painel* requerido, desde que por consenso entre os membros. Entretanto, se no sistema do GATT este controle político tinha maior destaque, na OMC este controle cedeu lugar a um sistema quase automático de acolhimento das decisões, tornando o sistema mais isonômico e confiável.

Quanto à *obrigação de adequação da legislação interna*, consistiu em uma grande inovação em relação ao GATT-1947, que à época de sua celebração foi colocado em vigor como um acordo provisório, para regular as relações comerciais entre as partes contratantes até que a Declaração de Havana criasse a Organização Internacional do Comércio, em 1948. Para possibilitar a vigência imediata do GATT, acordou-se que não seriam os Estados obrigados a alterar sua legislação nacional para adequá-la às novas disposições deste ramo do direito internacional. Esta cláusula foi denominada “*grandfather’s clause*”, ou cláusula do avô, permitindo que as regras de comércio internacional fossem violadas por normas anteriores ao Acordo Geral. Diante da não consolidação da OIC, o GATT permaneceu sendo aplicado como acordo provisório, mantendo a vigência da referida cláusula.

Com a criação da OMC esta possibilidade foi abolida. Cada membro da Organização passou a ter a obrigação de alterar toda a sua legislação interna, inclusive suas constituições, para adequação às normas estabelecidas pelos acordos abrangidos. Na hipótese de um Estado não providenciar as alterações normativas internas necessárias ao cumprimento dos acordos firmados, poderá ser ele demandado junto ao OSC para que implemente as modificações devidas, sob pena de sanção.

Outra importante característica do novo sistema foi a imposição da *fundamentação jurídica das decisões dos painéis*. Neste sentido, as decisões dos Painéis e do Órgão de Apelação tem por dever analisar exclusivamente os aspectos jurídicos da divergência, ou seja, analisar se a conduta questionada adequa-se ou

não aos acordos abrangidos. A fundamentação das decisões deve versar somente sobre a alegada violação da norma, não podendo basear-se apenas em elementos políticos, econômicos, sociais, etc. Esta característica confere maior segurança aos países membros, pois garante que o julgamento ocorrerá sob a interpretação das normas, cujo conteúdo é de conhecimento de todos, aproximando bastante o sistema da OMC dos sistemas judiciários internos destes países⁵⁰.

Destaca-se, também, a *criação de um Órgão de Apelação*, que elevou ainda mais o grau de juridicidade das decisões do OSC. As resoluções das controvérsias surgidas no âmbito do GATT-1947 eram decididas em única instância, por meio da elaboração de um relatório que era levado à aprovação unânime das partes contratantes, no Conselho Geral do GATT. Ademais, a fundamentação elaborada para sustentar as conclusões dos relatórios não eram necessariamente jurídicas, e podiam articular elementos jurídicos, políticos, sociais, econômicos, etc, refletindo as diversas formações dos membros dos grupos de julgadores.

Com a criação da OMC adotou-se um formato de jurisdição mais semelhante ao utilizado pelos membros da Organização, composto por um órgão julgador de primeiro grau com a possibilidade de recurso para um órgão julgador de segundo grau, que tem a faculdade de manter ou alterar a decisão inicialmente proferida. De toda forma, diferentemente dos sistemas jurídicos nacionais, a decisão do órgão de apelação (equivalente, no Brasil, a um Tribunal de Justiça Estadual ou um Tribunal Regional Federal, a depender da natureza da matéria discutida) não produz efeitos antes de ser submetida ao Órgão de Solução de Controvérsias, para aprovação. Como já mencionado, a aprovação do relatório, neste caso, somente não ocorre se houver consenso dos membros neste sentido, devido à adoção da regra do consenso negativo.

Surgindo um litígio no âmbito da OMC, o Estado interessado solicitará ao OSC ao Conselho a instalação de um *painel*, que será composto por 3 integrantes indicados pela Secretaria, dentre os candidatos a integrantes. Importante destacar

⁵⁰ Jackson (2006, p. 135) aponta que a qualidade desses relatórios é excepcionalmente elevada: Any objective analysis and appraisal of this jurisprudence must conclude that, despite extremely tight deadlines for its work, the quality of this output is, on the whole, extraordinarily high. The reports are carefully crafted, extremely analytical, and very well reasoned, compared with the outputs of other excellent court systems – national and international. JACKSON, John. *Sovereignty, the WTO and Changing the Fundamentals of International Law*. Cambridge University Press: New York, 2006

que os candidatos a integrantes não são necessariamente juristas, sendo admitidas pelo Acordo pessoas “qualificadas”, de uma forma bastante abrangente:

“Os grupos especiais serão compostos por pessoas qualificadas, funcionários governamentais ou não, incluindo aquelas que tenham integrado um grupo especial ou a ele apresentado uma argumentação, que tenham atuado como representantes de um Membro ou de uma parte contratante do GATT 1947 ou como representante no Conselho ou Comitê de qualquer acordo abrangido ou do respectivo acordo precedente, ou que tenha atuado no Secretariado, exercido atividade docente ou publicado trabalhos sobre direito ou política comercial internacional, ou que tenha sido alto funcionário da área de política comercial de um dos Membros”⁵¹.

Por outro lado, o Órgão de Apelação criado pelo ESC é composto por 7 membros (juízes), sendo que três participarão da análise de cada caso⁵², nomeados para um período de quatro anos. Seus membros devem ser pessoas de reconhecida autoridade, especialistas em direito, comércio internacional e nas matérias reguladas nos acordos abrangidos⁵³. As matérias ventiladas nos recursos de apelação devem abordar matérias exclusivamente jurídicas, sendo o órgão de apelação impedido de adentrar na análise dos fatos já verificados pelo *painel*⁵⁴.

Esta característica aproxima bastante o Órgão de Apelação da OMC e as Supremas Cortes dos sistemas judiciários nacionais⁵⁵, às quais normalmente compete unicamente avaliar a correta aplicação do direito, considerando como verdadeiros os fatos verificados pelos juízes das instâncias inferiores. No Brasil, assemelha-se às funções jurisdicionais do Superior Tribunal de Justiça e do

⁵¹ ESC, 8:1

⁵² ESC, 17:1

⁵³ ESC, 17:3

⁵⁴ Neste sentido, Taniguchi (2009, p. 04), membro do Órgão de Apelação da OMC entre 2000 e 2007:

“WTO appellate review is limited to legal points in a matter similar to the review of the highest national courts. It does not extend to a review of fact-finding by the panel below unless an error of fact is so egregious that it constitutes a legal error”. TANIGUCHI, Yasuhei. The WTO Dispute Settlement as Seen by a Proceduralist. Cornell International Law Journal, 2009

⁵⁵ Amorim (2009) destaca que “O OSC está muito baseado no direito anglo-saxão, chamado *common law*, e se dá grande importância aos precedentes relacionados com as questões em julgamento, havendo um grande espaço para interpretações”. (AMORIM, Celso. Depoimento do Ministro Celso Amorim. In: LIMA, Maria Lúcia Labate Mantovanini Padua; ROSENBERG, Barbara. (Org.). Solução de controvérsias: o Brasil e o contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 35).

Supremo Tribunal Federal, estabelecidas nos arts. 105, inciso III e 102, inciso III, da Constituição Federal.

Uma outra característica importante do Órgão de Apelação é o anonimato das opiniões expressas no seu relatório, bem como a confidencialidade de seus debates sobre a questão sob análise, o que evita a incidência de pressões exercidas sobre os julgadores pelos Estados envolvidos no litígio. Esta previsão está expressa no artigo 17, pontos 10 e 11 do ESC, e é fundamental para garantir a isonomia entre os envolvidos no conflito.

O que se tem observado nas decisões do OSC, especialmente nos julgamentos proferidos pelo Órgão de Apelação, é a adoção dos precedentes à semelhança dos sistemas jurídicos característicos do *common law*. Embora inexista regra prevendo a força dos precedentes, esta repetição tem sido bastante utilizada como forma de legitimar o sistema de solução de controvérsias como dotado de maior juridicidade, com julgamentos mais técnicos e coerentes com as decisões anteriores. Caracteriza-se o sistema jurídico da OMC como um sistema misto, entre o direito continental e o *common law*, no qual os julgamentos não podem ampliar as obrigações assumidas, determinando uma interpretação mais literal dos dispositivos, e por outro lado o respeito aos precedentes, mesmo não havendo nenhuma norma que determine sua observância obrigatória⁵⁶.

No tocante à *fixação de prazos*, foi a correção de um outro grave defeito do sistema de solução de controvérsias do GATT-1947, que era a total ausência de prazos para o julgamento das causas, o que foi alterado completamente pelo ESC, que estabeleceu prazos rígidos para cada uma de suas fases.

Antes de solicitar a abertura de um *painel*, o Estado demandante deve, obrigatoriamente, formular uma solicitação de “consultas” com o Estado demandado, buscando o esclarecimento dos fatos e a realização de uma composição amigável do possível conflito. Essas consultas devem ocorrer pelo prazo mínimo de 60 dias⁵⁷, e apenas após este prazo pode o Estado solicitar a instauração do *painel*.

Não havendo acordo em 60 dias, o Estado demandante pode requerer a instalação do *painel*, que deve elaborar seu relatório em um prazo máximo de 6

⁵⁶ VARELLA, Marcelo Dias. Efetividade do Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio: uma análise sobre os seus doze primeiros anos de existência e das propostas para seu aperfeiçoamento. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, nº 52 (2), fls. 5-21, 2009

⁵⁷ ESC, 4:7

meses⁵⁸. Havendo urgência, o prazo será reduzido para 3 meses⁵⁹. Não sendo possível a conclusão nestes prazos, os membros do *painel* devem justificar por escrito ao OSC as razões, indicando o prazo necessário, que nunca poderá exceder 9 meses, contados da data da instauração do *painel*⁶⁰.

O procedimento de apelação não deve exceder, como regra, 60 dias. Apenas em casos de impossibilidade de observância deste prazo, o órgão de apelação deve informar ao OSC as razões, indicando estimativa do prazo necessário, sendo que o total não poderá exceder, em nenhum caso, 90 dias⁶¹.

O prazo total para o início e fim do processo, desde a instalação do *painel*, é de 9 meses, se não houver apelação, e 12 meses, se houver. Esses prazos podem ser aumentados caso haja prorrogação do *painel* e/ou da apelação⁶². O prazo máximo, havendo as duas prorrogações permitidas, será de 18 meses, sendo 9 meses para o *painel* e 90 dias para o órgão de apelação. Após a entrega do Relatório ao OSC, sua adoção será automática, salvo se no prazo de 30 dias os Membros, por consenso, decidirem pela não adoção⁶³.

Dentro de 30 dias da adoção do relatório, tendo sido constatada a violação de alguma norma dos acordos abrangidos, será realizada reunião do OSC, na qual o Membro demandado deverá manifestar suas intenções quanto ao cumprimento da decisão. O cumprimento deve ser imediato, mas havendo impossibilidade, o membro demandado poderá solicitar um prazo para cumprimento, a ser aprovado pelo OSC. Não sendo aprovado, deve ser apresentado um prazo mutuamente acordado com o Membro demandante, em até 45 dias após a adoção do relatório. Não havendo prazo mutuamente acordado, será ele determinado por uma arbitragem compulsória, dentro de 90 dias da adoção das recomendações pelo OSC⁶⁴.

A fixação destes prazos torna o sistema de solução de controvérsias mais seguro e confiável para as partes, ganhando em credibilidade e fortalecendo seu caráter jurídico, ao mesmo tempo em que possibilita que as partes negociem

⁵⁸ ESC, 12:8

⁵⁹ ESC, 12:8

⁶⁰ ESC, 12:9

⁶¹ ESC, 17:5

⁶² ESC, 20

⁶³ ESC, 17:14

⁶⁴ ESC, 21:3

durante o litígio, inclusive quanto aos prazos fixados, garantindo a permanência de características negociais no sistema. De toda forma, a resolução negociada do litígio permanece como uma opção, designada pelo Acordo como preferencial, podendo o Estado envolvido buscar uma solução por esta via ou preferir que OSC ofereça uma decisão de adoção compulsória no caso levado a julgamento. O cumprimento rigoroso dos prazos fixados, que se tem verificado na prática da OMC, vem tornando OSC um órgão de maior eficiência que a maior parte dos judiciários nacionais, entre eles o do Brasil.

Por fim, *a possibilidade de sanção por não adequação* rompeu com a longa tradição de resolução sempre negociada das controvérsias sob o GATT-1947, que em 47 anos de vigência do seu sistema apenas em um caso autorizou a aplicação de sanção por descumprimento de determinações expedidas em procedimento de solução de controvérsias, em um caso dos Países Baixos contra os Estados Unidos, quando foi permitida a imposição de cota discriminatória sobre importações de farinha de trigo dos EUA. Por outro lado, um grande número de cumprimentos espontâneos foi verificado no antigo sistema, bem como se verificada a imposição constante de medidas de “proteção” independentemente de autorização, especialmente pelos países desenvolvidos⁶⁵.

A maior juridicidade do novo sistema de solução de controvérsias favoreceu a possibilidade da imposição de sanções, o que é refletido no número de casos nos quais foram elas autorizadas, quatro casos em 17 anos, com mais 6 casos em fase de requerimento de autorização para retaliação⁶⁶, ainda não decididos.

O sistema de coerção indireta adotada pela OMC é uma inovação no Direito Internacional⁶⁷, provavelmente o meio mais eficaz até hoje criado para impor o cumprimento de obrigações firmadas pelos Estados em suas relações. Importante ressaltar que a autorização de aplicação de medidas sancionatórias pelo Estado demandante contra o Estado demandado apenas ocorre após o transcurso do prazo fixado para o cumprimento espontâneo, o que se verifica na grande maioria dos

⁶⁵ YOSHIURA, Jackson Apolinário. O Sistema de Soluções de Controvérsias da OMC: A aplicação Coativa do Direito. Revista Eletrônica de Direito Internacional, número 6, 2010: 151-189. Disponível em <http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume6>. Acesso em 20/01/2012

⁶⁶ Dados que constam no site oficial da OMC, consultados Disponível em http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_current_status_e.htm. Acesso em 23/08/2011.

⁶⁷ TANIGUCHI, Yasuhei. The WTO Dispute Settlement as Seen by a Proceduralist. Cornell International Law Journal, 2009

casos. Não havendo o cumprimento das recomendações no prazo determinado, a imposição das medidas de retaliação tem por finalidade principal coagir o membro descumpridor a adequar-se à decisão contra si proferida, ou seja, a retirar o ato violador, não a de compensar eventuais danos sofridos pelo demandante durante o tempo de vigência do ato considerado ilegal⁶⁸, senão excepcionalmente⁶⁹, sendo este um ponto de crítica de alguns autores⁷⁰.

A possibilidade de aplicação de penalidades é uma forma importante de garantir o cumprimento das normas firmadas pelos Estados, por meio dos Acordos abrangidos. Para a eficaz regulação do comércio internacional, garantindo estabilidade e previsibilidade às relações comerciais, não basta a elaboração e aceitação de normas, mas é também fundamental a existência de mecanismos de coerção que garantam que estas normas serão cumpridas, legitimando o sistema de solução de controvérsias.

A regra do *single undertaking* em conjunto com a possibilidade de retaliação por descumprimento dos acordos firmados insere os Membros da OMC em um sistema em certa medida semelhante aos sistemas judiciais nacionais, nos quais os cidadãos estão vinculados às regras impostas e podem ser coagidos a cumpri-las por meio de estruturas de julgamento e execução de decisões. Aderindo à OMC, cada Estado aceita a jurisdição compulsória do OSC, em litígios envolvendo os acordos comerciais abrangidos, sujeitando-se aos seus julgamentos e à imposição de sanções, devendo suportá-las sem qualquer reação.

Essa alteração de um sistema orientado pela força para um sistema orientado por normas, dentro de um sistema juridicizado de resolução de controvérsias, demonstra sua importância na medida em que os membros da Organização passam a cumprir os acordos firmados voluntariamente, por receio de uma eventual demanda junto à OMC. Zangl (2008) verifica, após fazer uma comparação entre o comportamento dos Estados Unidos em quatro disputas comerciais contra a União Europeia, no âmbito do GATT-1947 e no âmbito da OMC, que a judicialização do

⁶⁸ KLOR, Adriana Dreyzin de; PIMENTEL, Luiz Otávio; KEGEL, Patrícia Luíza; BARRAL, Welber. Solução de controvérsias: OMC, União Europeia e Mercosul. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004.

⁶⁹ ESC, 3:7

⁷⁰ Davey (2009, p. 125) sugere como forma de aprimoramento das formas de implementação das decisões do sistema de solução de controvérsias da OMC “some degree of retroactivity, so as to help encourage compliance within the reasonable period of time”. DAVEY, William J. Compliance Problems in WTO Dispute Settlement. Cornell International Law Journal Volume 07: 119-129, 2009

sistema de solução de controvérsias contribuiu para que os EUA agissem em maior conformidade com as normas dos acordos firmados. Conclui o autor que os EUA agiram, em todos os quatro casos comparados, mais de acordo com o sistema judicializado da OMC do que com o sistema diplomático do GATT-1947⁷¹.

Mesmo tendo adotado uma série de mecanismos e elementos que muito aproximam o sistema de solução de controvérsias da OMC dos sistemas judiciais nacionais, diversos outros aspectos são apontados pelos estudiosos da matéria como importantes divergências que ainda se mantêm entre estes sistemas, nacional de um lado e internacional do outro⁷². Entre essas diferenças, destaca-se a possibilidade de, na OMC, um Estado atacar a legislação de outro Estado membro “em tese”, sem a necessidade de demonstrar qualquer prejuízo causado por tal norma, pela simples incompatibilidade com os acordos abrangidos, o que não se admite, em regra, nos sistemas nacionais. Outro aspecto importante é a confidencialidade, que marca o procedimento litigioso na OMC, ao contrário do que se verifica nos sistemas judiciais nacionais, especialmente naqueles fundados em um regime democrático. Um terceiro ponto de diferença é falta de identidade entre o sujeito diretamente interessado e aquele que titulariza a demanda: na OMC, apenas os Membros podem ser parte nos litígios, embora cada um desses membros possua mecanismos internos próprios para o conhecimento e seleção dos interesses comerciais privados que serão defendidos no âmbito internacional.

Havendo muitas semelhanças e algumas diferenças, o que realmente importa nas alterações promovidas no sistema de resolução de controvérsias comerciais é o fato de que, atualmente, prevalece um julgamento técnico-jurídico das disputas, fundamentada no Direito Internacional e promovida por autoridades isentas e protegidas das pressões pela confidencialidade de seu trabalho. A adoção da força dos precedentes é outro aspecto que fortalece esse argumento, trazendo mais estabilidade e certeza ao mecanismo. Essas características possibilitam que os Estados membros da Organização possam se capacitar melhor para a elaboração de defesas ou para a formulação de demandas, deixando de depender

⁷¹ O autor afirma, sintetizando seu trabalho, que “the comparison reveals that the United States was more willing to act in accordance with the agreed WTO procedures than with GATT procedures” (ZANGL, 2008, p.827). ZANGL, Bernhard. Judicialization Matters! A Comparison of Dispute Settlement Under GATT and the WTO. *International Studies Quarterly* 52, p. 825-854, 2008

⁷² Entre outros, ver TANIGUCHI, Yasuhei. The WTO Dispute Settlement as Seen by a Proceduralist. *Cornell International Law Journal*, 2009

exclusivamente de suas capacidades diplomáticas e proporcionando uma maior equalização de forças no cenário internacional.

A legalização da solução de controvérsias implica em uma maior institucionalização do direito internacional, proporcionando uma segurança jurídica necessária para que os Estados pautem suas relações de forma mais jurídica e menos pela imposição forçada do poder político e econômico, o que causa um desequilíbrio nas relações comerciais internacionais e aprofunda o conflito de interesses de cada membro.

Importante ainda registrar que está em curso uma reforma do mecanismo de solução de controvérsias na OMC, com a finalidade de aprimorar seu funcionamento e obter maior efetividade no cumprimento de suas decisões. Nas negociações para esta reforma o Brasil tem atuado de forma participativa, por meio do Ministério das Relações Exteriores.

2.3.A autoridade das decisões do OSC e a responsabilidade internacional do Estado

A responsabilidade internacional do Estado abrange qualquer ato praticado ou tolerado por qualquer dos Poderes, Executivo, Legislativo ou Judiciário, de qualquer nível federativo⁷³. Neste sentido, quaisquer atos provenientes de um Estado, seja os praticados pelo Chefe de Estado ou por qualquer servidor, são considerados no plano internacional como um ato do Estado, atraindo sua responsabilidade.

O Órgão de Solução de Controvérsias da OMC exerce suas funções quando um de seus membros imputa a outro a prática de um ato em desacordo com algum dos acordos abrangidos. Sendo constatada pelo OSC a prática do ato ilegal, o membro violador será notificado para proceder à sua retirada, ou para que torne o ato compatível com o acordo que violou. A natureza do ato violador é indiferente ao direito internacional, podendo ser ele um ato do executivo, legislativo ou judiciário, uma norma, decisão ou qualquer outro ato de efeitos concretos, apenas importando que seja um ato proveniente de um Estado membro.

⁷³ VARELLA, Marcelo Dias. Direito Internacional Público. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012

Importante destacar, neste ponto, que em suas relações no âmbito internacional os Estados possuem responsabilidade plena sobre o comportamento de seus órgãos internos, não importando para o Direito Internacional de onde partiu, dentro da máquina pública, o ato ilegal. Para o Direito Internacional, e especialmente para a OMC, é indiferente a organização interna adotada por cada um de seus membros, sendo irrelevante, também o *status* conferido aos tratados pelo direito interno, se hierarquicamente inferior ou superior às leis ordinárias ou mesmo à constituição⁷⁴. Havendo violação de um acordo firmado, o OSC determinará a adequação do ato ilegal, qualquer que seja a natureza deste ato, mesmo sendo, por exemplo, uma norma constitucional ou uma decisão judicial transitada em julgado.

Ao elaborar seus relatórios sobre os litígios levados ao OSC, os *painéis* e o Órgão de Apelação recomendarão ao membro demandado que torne o ato considerado ilegal compatível com o acordo violado, podendo ainda sugerir a forma pela qual o membro poderá implementar suas recomendações⁷⁵. O cumprimento das recomendações é responsabilidade do Estado, que internamente buscará, dentro de sua estrutura administrativa, adequar-se aos acordos firmados.

Em caso de não adequação, o Estado em desacordo é considerado violador do direito da OMC, e pode escolher, no exercício de sua soberania, entre cumprir as determinações ou continuar infringindo as normas e cometendo um ilícito internacional. Essa condição de violador do Direito Internacional não decorre apenas da violação das normas da OMC, mas de qualquer outro acordo internacional do qual o Estado seja signatário, a diferença da OMC é a eficiência dos mecanismos de coerção ao cumprimento da norma. Na OMC, o membro violador da norma internacional estará sujeito a medidas de compensação ou suspensão de concessões e de outras obrigações, a serem autorizadas pelo OSC e impostas pela parte reclamante, conforme critérios estabelecidos no ESC⁷⁶.

O recente caso dos pneus, que colocou em posições contrárias Brasil e União Europeia, em litígio na OMC, serve como ilustração acerca da responsabilidade do

⁷⁴ VARELLA, Marcelo Dias. Efetividade do Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio: uma análise sobre os seus doze primeiros anos de existência e das propostas para seu aperfeiçoamento. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, nº 52 (2), fls. 5-21, 2009.

⁷⁵ ESC, 19

⁷⁶ ESC, 22:3

Estado pelos atos praticados por seus órgãos internos. No caso, A União Europeia afirmou que o Brasil, ao proibir a importação de pneus usados, estava impondo restrição ao livre comércio de forma contrária aos acordos comerciais firmados e abrangidos pela OMC. Ao decidir o caso, um dos aspectos apontados pelo *painel* que conduziram a uma decisão contrária ao Brasil foi o fato de que o Poder Judiciário nacional estava concedendo liminares a alguns importadores desses pneus, autorizando a importação, o que criava uma situação não isonômica entre aqueles que conseguiam as liminares e aqueles que não as conseguiam, fazendo com que uns conseguissem as importações e outros não.

Esta questão traz à discussão a necessidade da elaboração de políticas públicas, e principalmente sua aplicação, de maneira minimamente harmônica entre os Poderes do Estado. Não basta haver acordo entre os Estados no cenário internacional, sendo importante que, internamente, os atos praticados estejam de certa forma coerentes com os acordos comerciais firmados, o que no caso do Brasil vem sendo deixado em segundo plano.

A simplicidade do sistema de solução de controvérsias da OMC, sob o aspecto da responsabilidade internacional do Estado, pode ser considerada uma de suas principais virtudes, pois desconsidera as diferentes configurações administrativas nacionais e volta seu foco para o resultado buscado, que é o cumprimento das obrigações comerciais. Constatada a ocorrência de ato violador de algum acordo abrangido, são expedidas recomendações para a adequação. Não se adequando a parte no prazo razoável, são autorizadas as medidas de retaliação, como forma de coerção, devendo o Estado suportá-las sem a possibilidade de contra-retaliar.

Importante questão a ser observada, neste ponto, é que as decisões proferidas pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC devem ser cumpridas pelo Brasil de forma imediata, independentemente de submissão ao algum procedimento ou outro juízo interno. Isto porque vigora no Brasil, segundo jurisprudência e doutrina prevalente, um sistema dualista moderado, segundo o qual o Direito Internacional e o Direito Nacional constituem ordens jurídicas diversas, sendo necessária a incorporação voluntária do tratado internacional do Direito interno, para sua validade. O Dualismo é moderado pois somente existe entre a ratificação do tratado e a promulgação da norma interna (Decreto Executivo) incorporando-o ao sistema jurídico interno. Em um sistema monista, como o vigente

na Alemanha e na França, a simples ratificação do tratado já implica em sua automática internalização⁷⁷.

Dessa forma, as decisões proferidas pelo OSC possuem sua eficácia fundada no Acordo firmado pelo Brasil, que ao ingressar na OMC aceitou, voluntariamente, submeter-se às suas determinações. As decisões do OSC são derivadas do Acordo firmado, e sua exigibilidade decorre deste Acordo, que no Brasil possui status de lei ordinária.

Diferentemente das decisões proferidas por outros países, com fundamento em seu sistema jurídico interno, as decisões do OSC tem fundamento direto no Direito Internacional. Por esta razão, as decisões do órgão internacional não depende de nenhum procedimento de internalização, estando abrangidas pela internacionalização do Tratado no qual se origina. Por outro lado, as decisões proferidas pelo Poder Judiciário de outros países, por fundarem-se nos respectivos direitos internos, necessitam submeter-se ao procedimento denominado *exequatur*, para terem validade no Brasil.

A eficácia imediata das determinações do OSC, bem como sua aplicabilidade imediata no Brasil demonstram a importância de se acompanhar e participar de forma eficiente do processo de tomada de decisão neste órgão internacional. Com esta preocupação, o Brasil tem participado intensamente de disputas comerciais na OMC, algumas vezes como parte demandante e outras como demandada, e algumas outras como terceiro interessado. Sobre esta participação tratará o capítulo seguinte.

⁷⁷ VARELLA, Marcelo Dias. Direito Internacional Público. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012

CAPÍTULO II - A ATUAÇÃO DO BRASIL NA OMC E EM SEU ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

A participação constante do Brasil no OSC reflete sua histórica postura ativa nos mais relevantes foros internacionais de negociação, sendo a área do comércio exterior uma das mais importantes dentre elas. A permanente atuação do país no GATT, na OMC e em seu órgão de solução de controvérsias demonstra a importância que é dada a tais mecanismos na política externa brasileira, destacando o Brasil dentre os países em desenvolvimento e colocando-o próximo das nações mais desenvolvidas no uso deste instrumento de resolução de conflitos comerciais.

Este capítulo abordará a inserção brasileira nestes organismos internacionais voltados à criação, interpretação e imposição do Direito Internacional econômico, buscando esclarecer especialmente como o Brasil se comporta nestes foros, desde a criação do GATT, passando pelo surgimento da OMC e pela atuação em seu órgão de solução de controvérsias comerciais. Serão analisadas, ainda, algumas das principais disputas comerciais envolvendo o Brasil no OSC, para traçar uma relação entre estas disputas e a pauta comercial brasileira, sob o prisma dos produtos de maior destaque e dos mais importantes parceiros comerciais do país no comércio internacional.

Para isso, o capítulo será dividido em 4 partes. A primeira apresentará o Brasil como membro da OMC, analisando seu comportamento nas negociações comerciais desde o GATT até os dias atuais. A segunda, abordará a utilização, pelo Brasil, do mecanismo de solução de controvérsias comerciais da OMC. A terceira detalhará a participação brasileira em seus 5 principais contenciosos comerciais no OSC, apresentando o contexto histórico e econômico, os setores privados interessados, os acordos discutidos e os resultados alcançados. Por fim, a quarta parte buscará traçar relações entre as disputas comerciais na OMC que tem o Brasil como demandante, e sua pauta comercial, sob os aspectos dos setores internos e dos parceiros comerciais envolvidos, buscando identificar um perfil de comportamento do país neste órgão.

1. O Brasil como Membro da OMC

A participação brasileira no sistema mundial de comércio é antiga, tendo este país participado, já em 1944, da Conferência de Bretton Woods, tornando-se um membro fundador do FMI e do BIRD. O Brasil também participou ativamente da criação do GATT, em 1947, e das negociações para a Carta de Havana, em 1948, que daria origem à Organização Internacional do Comércio – OIC, o que findou por não se concretizar, como já abordado em outra passagem deste trabalho.

Embora a participação do Brasil seja antiga, as repercussões comerciais das negociações ocorridas no GATT e na OMC apenas passaram a ser sentidas mais recentemente. Até a década de 1990, poucas negociações trouxeram vantagens significativas aos países menos desenvolvidos, que eram tratados como mercados de menor importância, com pouco a oferecer aos mais desenvolvidos. Após a criação da OMC, principalmente, a situação ficou mais equilibrada, e o Brasil foi gradualmente se qualificando como um importante *player* do comércio internacional, como é considerado atualmente.

A atuação no GATT e na OMC sempre ocupou um papel importante na política comercial brasileira, que como uma economia em desenvolvimento pretendia aproveitar as vantagens do liberalismo comercial, pagando um pequeno preço em termos de abertura do seu mercado, principalmente após 1970, com a quebra da regra da reciprocidade. Depois, o Brasil tornou-se um país defensor da abertura de novos mercados, especialmente no tema agrícola.

Até a Rodada Kennedy (1963-1967), as trocas de concessões no GATT concentravam-se entre economias desenvolvidas, pois eram bastante reduzidos os atrativos encontrados nas economias em desenvolvimento⁷⁸. Na Rodada Kennedy, a expectativa dos menos desenvolvidos era pequena em termos de vantagens comerciais, e este interesse reduzido foi confirmado por seu resultado: enquanto a redução tarifária média sobre os produtos de maior interesse dos menos desenvolvidos foi de 20%, a redução média para os produtos de interesse dos países desenvolvidos foi entre 35% e 40%⁷⁹.

⁷⁸ Segundo Abreu (2007), esta situação foi se modificando lentamente, mas de certa forma permaneceu até a década de 1990, quando a condição dos países menos desenvolvidos, entre eles o Brasil, era de vulnerabilidade da balança de pagamentos, o que lhes permitia a imposição de diferenciados limites às importações. (ABREU, Marcelo Paiva de. Comércio Exterior: Interesses do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007).

⁷⁹ ABREU, Marcelo Paiva de. Comércio Exterior: Interesses do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007

No início de 1960 os países desenvolvidos concentraram seus esforços na tentativa de criar uma alternativa ao GATT, o que levou à criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD como organização permanente, e ao tratamento preferencial das exportações dos países em desenvolvimento sob o Sistema Geral de Preferências (SGP), já na década de 70.

Durante a década de 70 as negociações no UNCTAD ficaram mais difíceis, e o Brasil voltou suas atenções à Rodada Tóquio do GATT. Essa mudança de foco deveu-se também ao aumento das barreiras impostas pelas economias mais desenvolvidas às menos desenvolvidas. Na Rodada Tóquio houve pela primeira vez um confronto entre Países em desenvolvimento – PEDs mais avançado e países desenvolvidos, como Brasil e EUA, quando estes últimos passaram a buscar reciprocidade em termos de concessões concretas. Mais uma vez poucos resultados, redução média de 33% nos produtos de interesse das nações desenvolvidas e de 26% nos das menos desenvolvidas⁸⁰.

A Rodada Tóquio foi marcada pela adoção de códigos, os quais obrigavam apenas aqueles países que a eles expressamente aderissem⁸¹. Naquele momento, para os países em desenvolvimento era mais importante a reforma do sistema GATT e os códigos GATT, criados para evitar a chamada “carona” por meio da adoção da cláusula da nação mais favorecida – NMF, sendo para o Brasil o mais importante aquele que se referia aos subsídios. O Brasil tinha interesse nas exportações de manufaturas aos EUA, e tinha ainda uma política de incentivo às exportações baseada em amplo incentivo fiscal. Sob forte pressão dos EUA, o Brasil foi o primeiro país em desenvolvimento a assinar o Código sobre subsídios, concordando em congelar, e em seguida eliminar gradativamente os subsídios ilegais do ponto de vista do GATT. Signatários posteriores como Índia e Paquistão assumiram compromissos muito mais flexíveis.

O Brasil propôs, na Rodada Tóquio, a criação de uma base legal para o SGP, de modo que as preferências fossem consolidadas e sua retirada estivesse sujeita a compensação. O resultado foi a consolidação do SGP, admitindo a não

⁸⁰ NASSER, Rabih Ali. A OMC e os Países em Desenvolvimento. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

⁸¹ FERRACIOLI, Paulo. Do GATT à OMC: A Regulação do Comércio Internacional. 1-13. Disponível em: <http://www.eclac.org/dmaah/noticias/paginas/9/28579/OMCna.pdf>. Acesso em 20/11/2011

reciprocidade com base em tratamento especial e diferenciado, mas adicionado de uma cláusula que previa uma redução gradativa desse benefício na medida em que as economias beneficiadas fossem se desenvolvendo⁸².

A partir dos anos 80, os interesses dos EUA pelos novos temas (serviços, propriedade intelectual, medidas de investimento e produtos de alta tecnologia) ficaram claros, e o GATT foi considerado por eles um ambiente propício a estas negociações, por desfrutarem de forte influência neste âmbito. O Brasil, assim como outras economias em desenvolvimento mais avançadas, assumiu postura defensiva⁸³ nas conversas que precederam a reunião ministerial de 1982, e tentou obstruir a pauta com os novos temas (TRIPs, TRIMs e especialmente dos serviços). O receio brasileiro era de que a inclusão de novos temas fosse desviar a atenção dos antigos temas ainda não resolvidos, de interesse dos menos desenvolvidos, como agrícolas e têxteis, e do tema acesso a mercados em geral⁸⁴. Apesar da resistência, os novos temas foram incluídos expressamente na reunião de 1982. Os EUA exerceram pressão bilateral para minar a resistência de alguns países, entre eles o Brasil, que estava vulnerável devido à crise financeira internacional que se seguiu à crise mexicana de 1982.

As negociações que precederam o início da Rodada Uruguai foram marcadas por persistente divergência em relação à inclusão dos novos temas, principalmente serviços. A oposição tinha origem na coalizão do G-10, formada por países em desenvolvimento liderados por Brasil e Índia, que formulou proposta baseando-se nos argumentos de que a) esses temas eram tratados tradicionalmente por outras agências, b) havia dúvidas decorrentes da falta de capacidade analítica e experiência em negociar estes temas e c) havia uma séria assimetria entre desenvolvidos e em desenvolvimento em relação às vantagens geradas por estes novos assuntos. A proposta americana para a Rodada Uruguai não contemplava temas potencialmente interessantes para os menos desenvolvidos, como a

⁸² ABREU, Marcelo Paiva de. Comércio Exterior: Interesses do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

⁸³ LAFER, Celso. Depoimento do Ministro Celso Lafer. In: Maria Lúcia Labate Mantovanini Padua Lima; Barbara Rosenberg. (Org.). Solução de controvérsias: o Brasil e o contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009.

⁸⁴ ABREU, op cit.

mobilidade internacional do trabalho, acesso a tecnologia e regulação das atividades das multinacionais.

Como alternativa à proposta dos EUA e à proposta do G-10, foi elaborada uma versão preliminar suíço-colombiana, resultante de reuniões de um G-9 formado pela Associação Europeia de Livre Comércio (AELC), a Austrália, Canadá, Nova Zelândia, além de um grupo de 20 países em desenvolvimento que não concordavam com o texto alternativo do G-10. Essa versão foi batizada de “café com leite”, e foi apresentada como base para as negociações em Punta del Este⁸⁵.

A declaração que deu início à Rodada Uruguai continha um compromisso: novos temas como TRIPs e TRIMs seriam incluídos desde o início, enquanto negociações específicas sobre serviços seriam realizadas simultaneamente, mas não no GATT. A decisão sobre a incorporação dos resultados destas negociações sobre serviços foi adiada. Para o G-10, a negociação em separado era fundamental e tinha o objetivo de evitar as concessões cruzadas, chamadas *backlog*, envolvendo serviços e os temas tradicionais⁸⁶.

Durante a Rodada Uruguai ocorreu um impasse na questão agrícola, tendo os EUA insistido na eliminação progressiva dos subsídios, à qual se opuseram as Comunidades Europeias – CE. A Argentina e os membros latino-americanos do grupo de Cairns⁸⁷ fizeram pressão para que todos os resultados fossem congelados enquanto não se chegasse a um acordo sobre o tema, o que recebeu o apoio dos EUA, condicionando o resultado da rodada à resolução do impasse agrícola, que ao final foi superado⁸⁸, resultando no Acordo sobre Agricultura.

⁸⁵ ABREU, Marcelo Paiva de. Comércio Exterior: Interesses do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

⁸⁶ Idem

⁸⁷ “O Grupo de Cairns é uma coalizão única de 19 países exportadores agrícolas com um compromisso com a reforma do comércio agrícola. Uma coalizão diversificada que reúne países desenvolvidos e em desenvolvimento da América Latina, África e da região Ásia-Pacífico, o Grupo de Cairns tem sido uma voz influente no debate sobre a reforma agrícola desde a sua formação em 1986 e continuou a desempenhar um papel fundamental pressionando os membros da OMC para atender na íntegra mandato de longo alcance em Doha” (definição do próprio grupo, retirada do site <http://cairnsgroup.org>).

⁸⁸ Ao final das negociações, o corte médio geral de tarifas sobre produtos industrializados foi de 32%: 38% nas economias desenvolvidas e 25% nas em desenvolvimento. Em termos relativos, o corte foi muito maior nas economias em desenvolvimento, que tinham maiores tarifas. Os cortes nos países desenvolvidos foram mais profundos em relação a importações de outros países desenvolvidos (40%) do que a importações de economias em desenvolvimento (28%). O corte médio das tarifas sobre produtos tropicais nas economias desenvolvidas foi de 43%, mas os cortes que afetaram os produtos de maior interesse do Brasil foram baixos, como o suco de laranja que teve redução de 20% na CE e 15% nos EUA. (ABREU, Marcelo Paiva de. Comércio Exterior: Interesses do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.)

Após a criação da OMC, e principalmente em razão da nova configuração do seu sistema de solução de controvérsias, o Brasil passou a ter uma participação ainda mais ativa nas negociações e nos contenciosos. Diferentemente do que ocorria na primeira fase do GATT, o Brasil é hoje um importante mercado no âmbito mundial, especialmente no setor agrícola, sendo cada vez mais questionada, por outros países, sua condição de economia em desenvolvimento.

Na Rodada Doha o Brasil tem participado de forma determinante, defendendo as concessões recíprocas principalmente nas condições de acesso a mercados para bens agrícolas, industrializados e serviços, sendo a conclusão da rodada o principal objetivo atual. A posição do Brasil na Rodada está bem definida, e os limites de concessões já negociados são amplos, restando a finalização de pontos específicos sobre os quais ainda há divergência, como salvaguardas agrícolas.

Nos últimos anos, os Estados Unidos vem sustentando que os resultados já atingidos nas negociações de Doha, sedimentados em 2008, não são mais equilibrados, exigindo do Brasil, da China e da Índia concessões adicionais em questões tarifárias sobre bens industrializados e liberalização de serviços, criando o ambiente para um novo impasse na conclusão da rodada.

2. O Brasil em contenciosos comerciais na OMC: alguns números

A criação da OMC trouxe consigo uma profunda reformulação no sistema de solução de controvérsias antes existente, previsto no GATT-1947. Como já detalhado no primeiro capítulo deste trabalho, no mecanismo anterior havia a prevalência das forças políticas e econômicas dos países envolvidos, com uma baixa juridicidade e um caráter diplomático bastante destacado. Estas características desestimulavam a apresentação de demandas por grande parte das partes signatárias, entre elas o Brasil, pois mesmo obtendo resultado favorável uma demanda havia o risco do acolhimento da decisão ser obstado pelo próprio país derrotado, no momento da submissão do resultado do painel à aprovação do colegiado.

O novo sistema de solução de controvérsias rompeu com o modelo predominantemente diplomático e impôs uma forma legalista de resolução de conflitos, moldada principalmente a partir dos sistemas judiciários nacionais dos

países membros da OMC⁸⁹. No novo sistema, o resultado do painel é acolhido automaticamente, salvo se houver oposição de todos os membros do OSC, invertendo a regra anterior que exigia, para a aprovação da decisão, a concordância unânime das partes signatárias do GATT-1947. Esta alteração, entre outras, como a criação de um Órgão de Apelação, o estabelecimento de prazos curtos e rígidos, a regra do *single undertaking*, a jurisdição compulsória do OSC e a possibilidade de aplicação de sanções por descumprimento das decisões, foi responsável pela ampliação da participação, principalmente dos países menos desenvolvidos, no OSC.

Desde sua criação, em 1995, o Órgão de Solução de Controvérsias – OSC da Organização Mundial do Comércio já foi provocado para 440 demandas⁹⁰, tendo o Brasil participado de aproximadamente 24% delas⁹¹. O Brasil é um dos membros mais atuantes e presentes no OSC, com participação em 107 casos desde sua criação. Desses casos, em 26 foi demandante⁹², em 14 demandado e em 67 casos atuou como terceiro interessado. Dentre os membros em desenvolvimento, o Brasil

⁸⁹ Principalmente no tocante à coercibilidade das decisões e à submissão obrigatória de todos os membros à jurisdição do OSC.

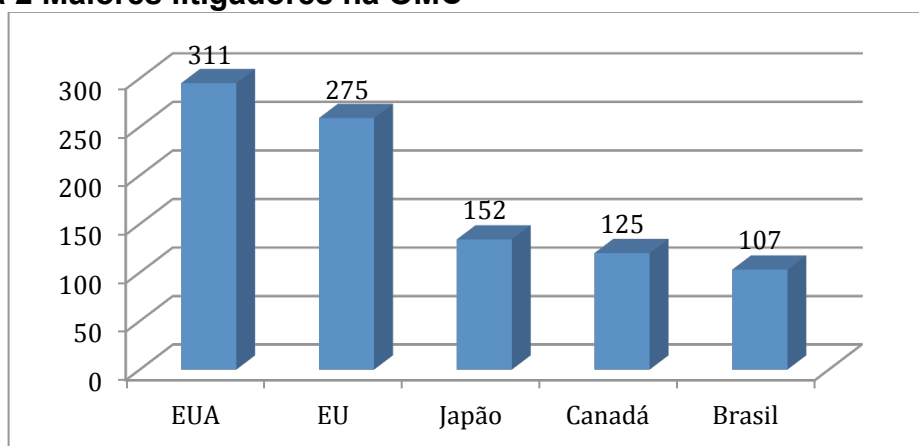
⁹⁰ Atualizado até 12/07/2012.

⁹¹ No âmbito do GATT-1947 o Brasil participou de 5 contenciosos, entretanto seu estudo não constitui objetivo deste trabalho, razão pela qual se mantém esta informação apenas como referência.

⁹² As 256 controvérsias são as seguintes: (DS4) Padrões para gasolina reformulada e convencional (contra Estados Unidos); (DS69) Medidas relativas à importação de carne de aves (contra União Européia); (DS70) Medidas relativas às exportações de aeronaves civis (contra Canadá); (DS71) Medidas relativas às exportações de aeronaves civis (contra Canadá); (DS112) Investigação de direitos compensatórios sobre importações de ônibus do Brasil (contra Peru); (DS154) Medidas relativas ao tratamento diferenciado e favorável do café (contra União Européia); (DS190) Salvaguardas transitórias contra têxteis originados do Brasil (contra Argentina); (DS208) Direitos antidumping sobre conexões de aço e ferro (contra Turquia); (DS209) Medidas relativas ao café solúvel (contra União Européia); (DS216) Medidas antidumping provisórias sobre transformadores elétricos (contra México); (DS217) Lei de compensação por dumping e subsídio continuado de 2000 (Emenda Byrd) (contra Estados Unidos); (DS218) Medidas compensatórias sobre certos produtos siderúrgicos do Brasil (Estados Unidos); (DS219) Direitos antidumping sobre tubos e conexões de ferro fundido maleável (contra União Européia); (DS222) Créditos à exportação e garantias de empréstimos para aeronaves regionais (contra Canadá); (DS224) Lei de patentes dos Estados Unidos (contra Estados Unidos); (DS239) Direitos antidumping sobre silício metálico do Brasil (contra Estados Unidos); (DS241) Direitos antidumping sobre frangos provenientes do Brasil (contra Argentina); (DS250) Imposto de equalização do Estado da Flórida sobre suco de laranja (contra Estados Unidos); (DS 259) Medidas de salvaguarda definitivas sobre importações de certos produtos siderúrgicos (contra Estados Unidos); (DS266) Subsídio à exportação de açúcar (União Européia); (DS267) Subsídios ao algodão (contra Estados Unidos); (DS269) Classificação aduaneira de frango desossado congelado (contra União Européia); (DS365) Suporte doméstico e garantias ao crédito à exportação de produtos agrícolas (contra os Estados Unidos); (DS382) Medidas antidumping e outras medidas relativas à importação de suco de laranja do Brasil (contra os Estados Unidos); (DS409) Seizure of Generic Drugs in Transit (contra a União Européia); e (DS439) Medidas antidumping sobre carne de frango congelada do Brasil (contra a África do Sul) (dados obtidos no site da OMC, em www.wto.org, acesso em 12/07/2012)

é o terceiro que mais participou de litígios, ficando à frente da Argentina, com 72 participações⁹³, do Chile, com 56 participações⁹⁴, do México, com 101 participações⁹⁵, atrás apenas da China, com 125 participações⁹⁶, e da Índia, com 116 participações⁹⁷. Considerando as participações diretas, como demandante ou demandado, o Brasil fica empatado em segundo lugar, com 40 casos, após a Índia, que teve 42 participações, mas superando a China, com 36, entre os países em desenvolvimento. No cenário geral, a participação brasileira é ainda tímida se comparada com a frequência com que os Estados Unidos (311 casos) e União Européia (275 casos) atuam no OSC, porém muito próxima de outras potências mundiais como Japão (152 casos) e Canadá (125 casos), sendo importante destacar que das 152 participações do Japão, 123 delas foram como terceiro interessado, sendo apenas 30 como demandante ou demandado, ficando atrás do Brasil neste critério.

Figura 2 Maiores litigadores na OMC



Fonte: Dados obtidos no site www.wto.org,

Dos 40 casos nos quais o Brasil atuou como demandante ou demandado, 14 foram contra os Estados Unidos, 11 contra a União Europeia, 4 contra o Canadá, 3 contra a Argentina, e 1 caso contra México, Peru, Turquia, Índia, Sri Lanka, Japão, Filipinas e África do Sul. Desses números, conclui-se que 31 dos 40 casos nos quais o Brasil foi demandante ou demandado tinham do lado oposto um país desenvolvido

⁹³ 39 delas como terceiro interessado

⁹⁴ 33 delas como terceiro interessado

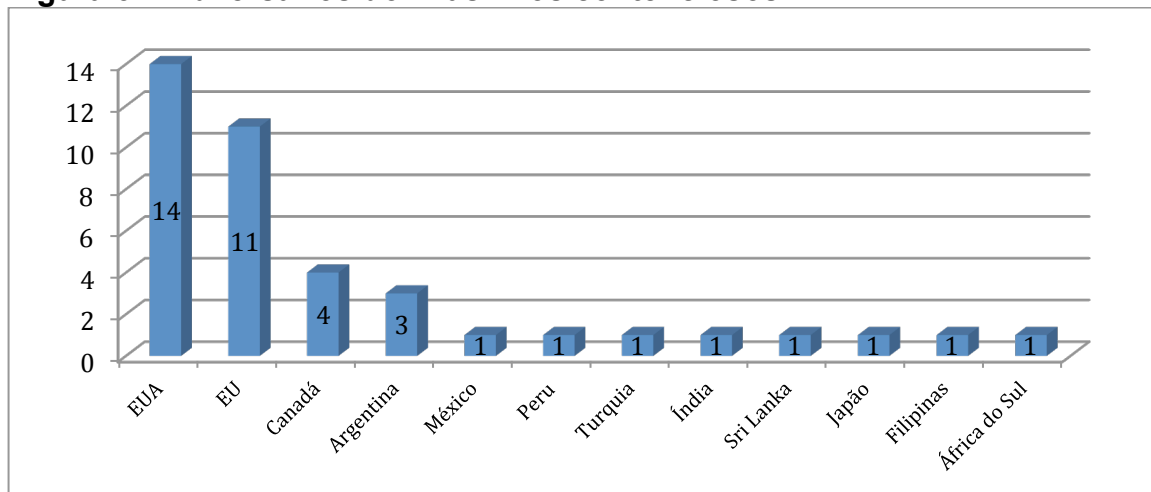
⁹⁵ 66 delas como terceiro interessado

⁹⁶ 89 delas como terceira interessada

⁹⁷ 74 delas como terceira interessada

(Estados Unidos, União Europeia, Canadá e Japão), o que representa praticamente 80% dos casos.

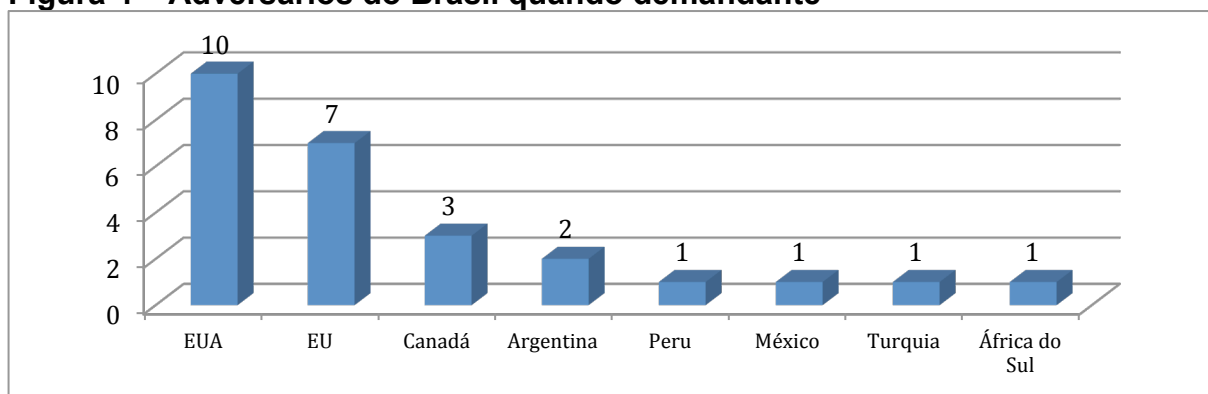
Figura 3 – Adversários do Brasil nos contenciosos



Fonte: Dados obtidos no site www.wto.org,

De todos os 155 membros da OMC, o Brasil foi demandante apenas contra oito deles. Dos 26 contenciosos iniciados pelo Brasil, dez deles tiveram os EUA como país questionado, sete, a União Europeia, três, o Canadá, e dois, a Argentina. Em termos percentuais, os Estados Unidos respondem por 40% dos contenciosos começados pelo Brasil, a União Européia, 28%, o Canadá, 12%, e a Argentina, 8%. Os demais casos foram contra o Peru, México, Turquia e África do Sul, um contra cada.

Figura 4 – Adversários do Brasil quando demandante

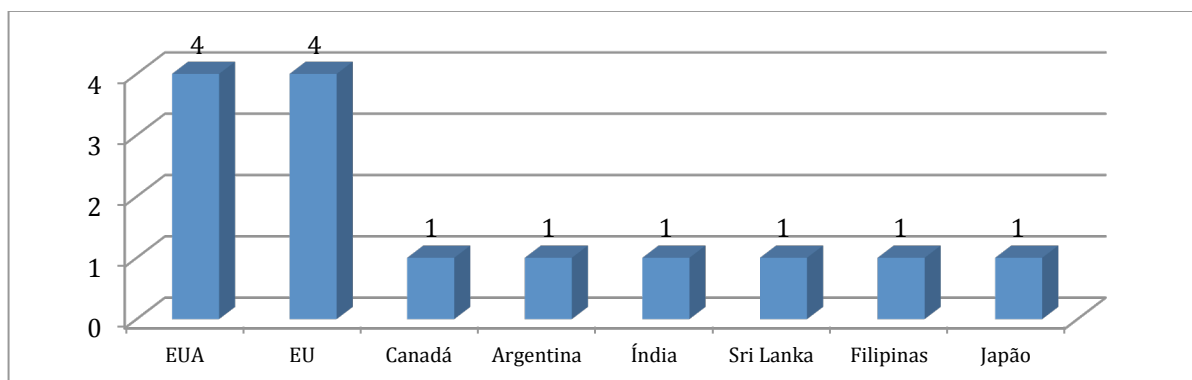


Fonte: Dados obtidos no site www.wto.org

Por outro lado, observando os países que demandaram contra o Brasil, percebe-se que os Estados Unidos e a União Europeia novamente encabeçam a lista, tendo cada um deles demandado quatro vezes. Como demandado, o Brasil foi

acionado 14 vezes⁹⁸, sendo 4 pelos Estados Unidos, 4 pela União Europeia e 1 pela Argentina, Canadá, Índia, Sri Lanka, Japão e Filipinas. Assim, dos 14 contenciosos em que o Brasil foi questionado, mais da metade, quase 60%, tiveram a participação dos Estados Unidos e da União Europeia.

Figura 5 – Adversários do Brasil quando demandado



Fonte: Dados obtidos no site www.wto.org

A participação do Brasil nas demandas da OMC (24% do total) é muito superior a sua participação no comércio internacional, que representa apenas 1,25% das importações mundiais e 1,3% das exportações⁹⁹. Enquanto na quantidade de participações no OSC o Brasil ocupa a 7ª posição, atrás de Estados Unidos, União Europeia, Japão, Canadá, China e Índia, em participação no comércio mundial o Brasil ocupa apenas a 20ª posição em importações e a 22ª posição em exportações¹⁰⁰.

⁹⁸ As 14 controvérsias são as seguintes: (DS22) Medidas relativas ao coco ralado (contra as Filipinas); (DS30) Medidas compensatórias sobre a importação de coco ralado e leite de coco (contra o Sri Lanka); (DS46) Programa de financiamento às exportações de aeronaves (contra o Canadá); (DS51) Certas medidas de investimentos no setor automotivo (contra o Japão); (DS52) Certas medidas relativas a comércio e investimento no setor automotivo (contra os Estados Unidos); (DS65) Certas medidas relativas a comércio e investimento no setor automotivo (contra os Estados Unidos); (DS81) Certas medidas relativas a comércio e investimento no setor automotivo (contra a União Europeia); (DS116) Medidas relativas a prazos de pagamento para importação (contra a União Europeia); (DS183) Medidas sobre licenciamento a importação e preços mínimos de importação (contra a União Europeia); (DS197) Medidas sobre preços mínimos de importação (contra os Estados Unidos); (DS199) Medidas referentes à proteção de patentes (contra os Estados Unidos); (DS229) Direitos antidumping sobre sacos de juta (contra a Índia); (DS332) Medidas relativas à importação de pneus recauchutados (contra a União Europeia); e (DS355) Medidas antidumping na importação de certas resinas (contra a Argentina). Dados obtidos no site da OMC, em www.wto.org, acesso em 10/05/2012.

⁹⁹ Dados da balança comercial brasileira, publicados pela Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, disponível em www.mdic.gov.br, acesso em 15/05/2012.

¹⁰⁰ Dados da balança comercial brasileira, publicados pela Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, disponível em www.mdic.gov.br, acesso em 15/05/2012.

Tabela 1 Principais Exportadores Mundiais por US\$ Bilhões - 2010

Principais Exportadores Mundiais – 2010 US\$ Bilhões					
Ordem		País	Valor	Part. %	Vari. %
2009	2010	Mundo	15.238	100	21,7
		Total abaixo	12.560	82,4	21,9
1	1	China	1.578	10,4	31,3
3	2	Estados Unidos	1.395	9,1	21,0
2	3	Alemanha	1.067	6,9	13,3
4	4	Japão	693	4,5	32,6
5	5	Países Baixos	606	3,9	14,9
6	6	França	558	3,6	7,4
9	7	Coréia do Sul	517	3,4	28,3
7	8	Itália	484	3,1	10,1
8	9	Bélgica	442	2,9	10,2
10	10	Reino Unido	425	2,8	14,7
11	11	Hong Kong, China	414	2,7	21,7
13	12	Rússia	402	2,6	31,9
12	13	Canadá	323	2,1	22,2
14	14	Cingapura	312	2	30,4
15	15	México	311	2	29,9
17	16	Taiwan	311	2	34,8
18	17	Arábia Saudita	251	1,6	32,1
16	18	Espanha	248	1,6	7,6
19	19	Emirados Árabes Unidos	202	1,3	27,0
21	20	Índia	191	1,2	31,1
23	21	Austrália	185	1,2	37,6
24	22	Brasil	182	1,2	32,0
22	23	Malásia	176	1,1	26,3
20	24	Suíça	174	1,1	13,3
25	25	Tailândia	170	1,1	28,1
28	26	Suécia	165	1,1	21,0
30	27	Indonésia	159	1	32,2
27	28	Polônia	148	1	14,2
26	29	Áustria	132	0,9	10,8
32	30	República Tcheca	126	0,8	17,7

Fonte : www.wto.org

Tabela 2 Principais Importadores Mundiais por US\$ Bilhões - 2010

Principais Importadores Mundiais – 2010 US\$ Bilhões					
Ordem		País	Valor	Part. %	Vari. %
2009	2010	Mundo	15.238	100	21,7
		Total abaixo	12.560	82,4	21,9
1	1	China	1.578	10,4	31,3
3	2	Estados Unidos	1.278	8,4	21,0
2	3	Alemanha	1.269	8,3	13,3
4	4	Japão	770	5,1	32,6
5	5	Países Baixos	572	3,8	14,9
6	6	França	521	3,4	7,4
9	7	Coréia do Sul	466	3,1	28,3
7	8	Itália	448	2,9	10,1
8	9	Bélgica	431	2,8	10,2
10	10	Reino Unido	405	2,7	14,7
11	11	Hong Kong, China	401	2,6	21,7
13	12	Rússia	400	2,6	31,9
12	13	Canadá	387	2,5	22,2
14	14	Cingapura	352	2,3	30,4
15	15	México	298	2,0	29,9
17	16	Taiwan	275	1,8	34,8
18	17	Arábia Saudita	254	1,7	32,1
16	18	Espanha	245	1,6	7,6
19	19	Emirados Árabes Unidos	235	1,5	27,0
	20	Índia	216	1,4	31,1
23	21	Austrália	212	1,4	37,6
24	22	Brasil	202	1,3	32,0
22	23	Malásia	199	1,3	26,3
20	24	Suíça	195	1,3	13,3
25	25	Tailândia	195	1,3	28,1
28	26	Suécia	158	1,0	21,0
30	27	Indonésia	158	1,0	32,2
27	28	Polônia	156	1,0	14,2
26	29	Áustria	152	1,0	10,8
32	30	República Tcheca	133	0,9	17,7

Fonte: www.wto.org

Todos os principais casos envolvendo o Brasil ocorreram após a criação da OMC, na maior parte deles o Brasil foi demandante e na ampla maioria saiu vitorioso do litígio comercial.

Dos 26 contenciosos de que o Brasil participou como país demandante, 10 foram resolvidos durante a fase de consulta¹⁰¹, outros 10 contenciosos foram resolvidos no painel e deram ganho total ao Brasil¹⁰². O caso DS250, contra os Estados Unidos, teve seu painel formado mas as partes entraram em acordo e notificaram o OSC pedindo sua suspensão. Duas controvérsias foram resolvidas também durante o painel, mas deram ganho parcial ao Brasil¹⁰³, e os três casos restantes encontram-se em fase de consultas, dois ainda sem o estabelecimento de um Painel (DS409 e DS439) e outro aguardando composição do Painel (DS365)¹⁰⁴.

Dos 14 contenciosos de que o Brasil participou como país demandado, 11 foram resolvidos durante a etapa de consulta, sem decisão proferida pelo Painel¹⁰⁵, e os três contenciosos restantes foram levados à deliberação do painel. No primeiro, medidas relativas ao coco ralado (DS22), o OSC deu ganho de causa ao Brasil. No segundo, programa de financiamento às exportações de aeronaves (DS46), o Brasil perdeu no painel original, e no terceiro, medidas relativas à importação de pneus

¹⁰¹ Medidas relativas às exportações de aeronaves civis (DS71), investigação de direitos compensatórios sobre importações de ônibus do Brasil (DS112), medidas relativas ao tratamento diferenciado e favorável ao café (DS154), salvaguardas transitórias contra têxteis originados no Brasil (DS190), direitos antidumping sobre conexões de aço e ferro (DS208), medidas relativas ao café solúvel (DS209), medidas antidumping provisória sobre transformadores elétricos (DS216), medidas compensatórias sobre certos produtos siderúrgicos (DS218), Lei de Patentes dos Estados Unidos (DS224), direitos antidumping sobre silício metálico do Brasil (DS239). Dados obtidos no site da OMC, em www.wto.org, acesso em 10/05/2012.

¹⁰² Padrões para gasolina reformulada e convencional (DS4), medidas relativas às exportações de aeronaves civis (DS70), lei de compensação por dumping e subsídio continuado de 2000 (DS217), créditos à exportação e garantias de empréstimos para aeronaves regionais (DS222), direitos antidumping sobre frangos provenientes do Brasil (DS241), medidas de salvaguarda definitivas sobre importações de certos produtos siderúrgicos (DS259), subsídio à exportação de açúcar (DS266), subsídio à exportação de algodão (DS267), classificação aduaneira de frango desossado congelado (DS269), medidas administrativas de antidumping e outras medidas relacionadas à importação de suco de laranja (DS382). Dados obtidos no site da OMC, em www.wto.org, acesso em 10/05/2012.

¹⁰³ Medidas relativas à importação de carne de aves (DS69) e direitos antidumping sobre tubos e conexões de ferro fundido maleável (DS219)

¹⁰⁴ World Trade Organization – WTO. Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: 12/07/2012

¹⁰⁵ Medidas compensatórias sobre as importações de coco ralado (DS30), certas medidas de investimento no setor automotivo (DS51), certas medidas relativas a comércio e investimento no setor automotivo (DS52, DS65 e DS81), medidas sobre licenciamento a importação e preços mínimos de importação (DS183), medidas sobre preços mínimos de importação (DS197), medidas referentes à proteção de patentes (DS199), direitos antidumping sobre sacos de juta (DS229), e medidas antidumping na importação de certas resinas da Argentina

reformados (DS332), o Brasil também saiu derrotado¹⁰⁶, porém em parte foi vencedor¹⁰⁷.

Interessante notar que a ampla maioria dos conflitos comerciais são resolvidos sem a necessidade da instauração de um painel, ou seja, de forma negociada. Do total de casos nos quais o Brasil foi demandante ou demandado (40 casos), em 22 deles a solução foi negociada. Destaca-se, também, o fato de que o Brasil possui postura muito mais ofensiva que defensiva nestas disputas, propondo 26 contenciosos e tendo contra si propostos apenas 14, uma proporção de 65% contra 35%, respectivamente. Dos efetivamente julgados, esse número é ainda maior, sendo 12 como demandante e apenas 3 como demandado, uma proporção de 80% contra 20%. Do total de 15 efetivamente julgados, o Brasil foi vitorioso em 11 demandas, o que representa aproximadamente 73% do total, demonstrando um alto índice de vitórias.

Em suma, o governo brasileiro, nos últimos 17 anos, tem atuado em todas as instâncias do sistema de solução de controvérsias – consultas, painel e apelação –, adotando uma postura destacadamente ativa, porém a maioria dos contenciosos tem sido resolvida durante a fase inicial de consultas. Nos casos efetivamente julgados, percebe-se que a participação brasileira no OSC, seja como país demandante seja como país demandado, tem sido, em termos de resultado, bastante positiva, pois o Brasil apenas perdeu parcialmente em três contenciosos e, totalmente, em um, vencendo onze.

3. Os principais contenciosos comerciais do Brasil na OMC

A participação do Brasil em demandas comerciais na OMC tem sido bastante frequente, proporcionalmente muito superior à participação brasileira no comércio mundial. Porém, a simples constatação numérica dessa participação não é suficiente para se ter a dimensão do envolvimento brasileiro, sendo importante também a análise dessas demandas sob o aspecto qualitativo.

Se por um lado é necessário avaliar o conteúdo e os resultados das demandas nas quais o Brasil foi parte, por outro é desnecessária a análise de todas

¹⁰⁶ World Trade Organization (WTO). Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: 12/07/2012.

¹⁰⁷ O caso será analisado mais detalhadamente no próximo tópico deste capítulo.

essas 107 demandas nas quais o país esteve envolvido, o que fugiria aos propósitos do presente trabalho. Buscando reduzir o universo das demandas comerciais na OMC, inicialmente é de menos importância, para o que se pretende aqui, investigar as demandas nas quais o Brasil foi terceiro interessado, nos quais não há um envolvimento direto, como protagonista da relação comercial discutida. Dentre os casos nos quais o Brasil foi demandante ou demandado, descarta-se também os resolvidos na fase de consultas (21 dos 40 casos), restando um universo de 19 casos a serem avaliados, estando 3 ainda em fase de consultas. Entretanto, dentre os 16 casos, apenas alguns deles tiveram grande destaque e repercussão na mídia e nos foros de discussão sobre comércio exterior, seja pela importância estratégica do produto objeto da disputa, seja pela repercussão financeira significativa do caso, ou mesmo pela importância dos argumentos utilizados, que se firmam como fortes precedentes a serem repetidos nos futuros julgamentos.

Sendo assim, pelos critérios da importância comercial e repercussão, pode-se eleger como os principais casos nos quais o Brasil participou: os casos entre Brasil e Canadá sobre aeronaves (*Brazil – Aircraft: DS46, Canada – Aircraft: DS70 e Canada – Export Credits and Loan Guarantees for Regional Aircraft: DS222*); o Caso do Açúcar (*European Communities — Export Subsidies on Sugar: DS266*); o Caso do Algodão (*United States – Subsidies on Upland Cotton: DS267*); o Caso dos Pneus (*Brazil — Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres: DS332*); e o caso do Suco de Laranja (*US — Orange Juice: DS382*). Dentre estes casos de maior destaque, o Brasil saiu vitorioso em sua maioria, o que representou uma importante afirmação internacional do país e da capacidade brasileira de defender seus interesses em uma área nova, ampliando o respeito dos demais países¹⁰⁸.

A análise mais detalhada destes cinco casos mais importantes pode ser bastante esclarecedora acerca da forma como o Brasil se organiza e atua neste órgão. As questões jurídicas e comerciais envolvidas, os setores privados interessados, a forma de interação governo/setor produtivo e a prática da defesa dos interesses brasileiros no OSC revelam bons resultados práticos, mas expõem,

¹⁰⁸ BAPTISTA, Luiz Olavo. Depoimento do Prof. Dr. Luiz Olavo Baptista. In: Maria Lúcia Labate Mantovanini Padua Lima; Barbara Rosenberg. (Org.). Solução de controvérsias: o Brasil e o contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009

também, as falhas e deficiências na estrutura administrativa brasileira que atua nestes contenciosos.

3.1. *As principais disputas comerciais do Brasil*

As cinco disputas comerciais selecionadas para análise possuem um caráter representativo da atuação do Brasil no OSC, desde os primeiros casos (representados pelas disputas contra o Canadá sobre aeronaves) até o mais recente caso, o do suco de laranja contra os Estados Unidos, uma importante vitória sobre a maior potência econômica mundial. Cada uma dessas disputas ocorreu em um contexto político e econômico diferente, envolvendo atores privados diversos e controvérsias jurídicas e comerciais também variadas.

Os casos Brasil – Canadá (Embraer X Bombardier) foram emblemáticos pois envolviam questões de sigilo e o domínio de muitas informações, em um mecanismo de solução de controvérsias ainda novo, no qual o Brasil não possuía experiência. A ação iniciada pelo Canadá questionava medidas brasileiras voltadas à equalização de juros para a aquisição de financiamento de aeronaves, em favor da Embraer, que buscavam neutralizar as diferenças decorrentes do *investment grade* brasileiro e canadense, o que colocava o Brasil em desvantagem competitiva internacional. Houve participação ativa da Embraer, de advogados privados, do BNDES, e de outros integrantes do governo¹⁰⁹, e a disputa desdobrou-se em três contenciosos na OMC, inclusive com um contra-ataque brasileiro.

Sua importância decorre também do fato de ter sido este o primeiro contencioso a causar grande repercussão interna, sendo também o primeiro contencioso a exigir do Brasil uma atuação intensa em todas as fases do processo (painel, apelação e implementação), com a particularidade de colocar em lados opostos os interesses de um país desenvolvido e os de um país em desenvolvimento.

Importante observar, entretanto, que a participação brasileira no OSC é marcada pelas demandas voltadas à garantia da entrada de seus produtos em mercados estrangeiros, cujas barreiras surgem contra seus setores de maior competitividade, como o setor agrícola, ou seja, objetivando obter acesso a

¹⁰⁹ LAFER, Celso. Depoimento do Ministro Celso Lafer. In: Maria Lúcia Labate Mantovanini Padua Lima; Barbara Rosenberg. (Org.). Solução de controvérsias: o Brasil e o contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009.

mercados. Roberto Carvalho de Azevedo e Haroldo de Macedo Ribeiro classificam as barreiras sofridas pelo Brasil em dois grupos¹¹⁰:

a) Medidas restritivas de acesso a mercados, tais como barreiras não tarifárias (sanitárias, fitossanitárias ou barreiras técnicas ao comércio), ações de defesa comercial (salvaguardas e direitos antidumping) ou, ainda, medidas que ocasionam desvio do comércio em virtude de esquemas preferenciais contidos em acordos regionais de comércio ou, por exemplo, em Sistemas Gerais de Preferências (SGPs). Contenciosos: antidumping do frango contra a argentina; graduação e regime drogas contra a UE; suco de laranja contra os EUA; e frango salgado contra a UE;

b) Concorrência desleal, incluindo, por exemplo, a concessão por países desenvolvidos de subsídios à exportação ou à produção doméstica, que conferem competitividade artificial a seus produtos nos mercados internos. Contenciosos: algodão contra os EUA e açúcar contra a UE.

Os casos do algodão e do açúcar, iniciados pelo Brasil, foram apresentados concomitantemente à OMC, buscando defender de forma precursora os interesses brasileiros diante do forte protecionismo dos Estados Unidos (no caso do algodão) e da União Européia (caso do açúcar). No contencioso do açúcar o Brasil questionava a concessão de subsídios à exportação, enquanto no do algodão questionava a concessão de subsídios internos.

Estes dois casos surgiram em um momento em que o Brasil buscava encontrar a melhor forma de se beneficiar das controvérsias comerciais, ao mesmo tempo em que se tinha receio de que sua credibilidade como *player* no comércio internacional poderia ser abalada em caso de derrota em painéis importantes. Na CAMEX se discutia quais casos deveriam ter a proteção diplomática do Brasil no OSC. Na época em que se discutiu o ingresso com as demandas do algodão e

¹¹⁰ AZEVEDO, Roberto Carvalho de; RIBEIRO, Haroldo de Macedo. O Brasil e o Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC. In: LIMA, Maria Lúcia L. M. Pádua; ROSENBERG, Bárbara (Org.). Solução de Controvérsias: O Brasil e o Contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009.

açúcar, parte da CAMEX defendia que o Brasil precisava defender todos os casos contra o protecionismo agrícola, mas prevaleceu naquela ocasião o entendimento que preferiu escolher dois casos emblemáticos para que houvesse uma maior dedicação à matéria, considerada nova e complexa¹¹¹, e foram estes os casos escolhidos: algodão e açúcar. As vitórias brasileiras nestes dois casos foram fundamentais para a afirmação do país como importante protagonista no comércio internacional.

O caso dos pneus, por sua vez, foi importante porque colocou o Brasil na posição de demandado, colocando em debate a margem de liberdade (soberania) do país na elaboração e execução de sua política ambiental. A vedação à importação de pneus reformados, pelo Brasil, levou a UE a questionar a medida na OMC, gerando um debate intenso sobre os limites entre o cumprimento das regras comerciais e o exercício da autonomia estatal na definição de suas políticas ambientais. Embora o Brasil tenha sido derrotado nesta demanda, a razão da derrota foi o tratamento diferenciado e mais favorável dado ao Mercosul, sendo acolhida sua tese de que é possível a limitação ao comércio como forma da execução da política de proteção do meio ambiente e da saúde das pessoas, fato reconhecido internamente como uma importante vitória.

Por fim, o caso do suco de laranja foi a mais recente vitória brasileira na OMC, na qual o Painel declarou a ilegalidade das medidas *antidumping* aplicadas contra o suco de laranja importado do Brasil e foi, até hoje, o caso mais importante perdido pelos Estados Unidos no OSC¹¹². Este contencioso condenou como ilegal a prática norte americana denominada *zeroing*, que consistia em uma metodologia de cálculo que inflava artificialmente as margens de *dumping*, constituindo uma barreira ilegal ao livre comércio. O caso formou um importante precedente, pois mesmo julgando o caso do suco de laranja brasileiro, a conclusão do painel censurou a prática dessa metodologia de cálculo de *dumping*, o que pode se estender a outros produtos e países.

¹¹¹ LAFER, Celso. Depoimento do Ministro Celso Lafer. In: LIMA, Maria Lúcia Labate Mantovanini Padua; ROSENBERG, Barbara. (Org.). Solução de controvérsias: o Brasil e o contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009.

¹¹² AMORIM, Celso. Depoimento do Ministro Celso Amorim. In: LIMA Maria Lúcia Labate Mantovanini Padua; ROSENBERG, Barbara. (Org.). Solução de controvérsias: o Brasil e o contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009.

A análise a seguir terá por objetivos a identificação dos litigantes, do objeto da controvérsia (setores comerciais interessados), os acordos comerciais cuja violação se alega, os principais argumentos levantados pelas partes, as decisões proferidas pelos Painéis e Órgão de Apelação, o cumprimento ou não das determinações pelos derrotados e a vitória ou derrota do Brasil em cada um dos casos, além de outros elementos particularmente importantes. Terá ainda como finalidade esclarecer como, na prática, funcionou a estrutura administrativa brasileira, especialmente sua interação com os setores interessados, na defesa de seus interesses comerciais.

3.2. Casos Brasil – Canadá sobre aeronaves civis (*Embraer/Bombardier*) (DS46, DS70 e DS222)

3.2.1. Contextualização

No início dos anos 1990 a Embraer, empresa estatal brasileira internacionalmente bem sucedida, se viu imersa em uma grave crise econômica, tendo sérios prejuízos principalmente entre 1993 e 1994. Esta crise conduziu à sua privatização, em dezembro de 1994, quando passou a ser controlada por um consórcio integrado pelos fundos de pensão Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ), Fundação Sistel da Segurança Social (Sistel) e Companhia Energética de São Paulo (Cesp), o banco de investimento norte americano Wasserstein Parella International e pela Bozano, Simonsen Leasing¹¹³.

Antes ainda da privatização, como instrumento de política comercial, o Brasil criou, em julho de 1991, o Programa de Financiamento às Exportações (Proex), em duas modalidades: financiamento (um crédito pós embarque às exportações de bens e serviços) e equalização de juros (pagamento às instituições financiadoras da diferença existente entre os encargos acertados com o exportador ou importador e os custos de captação dos recursos pelo financiador¹¹⁴. Este programa não era voltado apenas ao financiamento de aeronaves, mas destinava-se ao incentivo de

¹¹³ LUCENA, Andréa Freire de. Cooperar ou não cooperar, eis a questão: a Organização Mundial do Comércio, o Brasil e o Contencioso Embraer-Bombardier. Tese de Doutorado, (Doutorado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Brasília, 2006

¹¹⁴ BLUMENSCHNEIN, Fernando; LEON, Fernanda Leite Lopez. Uma análise do desempenho e da segmentação do sistema de crédito à exportação no Brasil. In: PINHEIRO, Armando Castelar; MARKWALD, Ricardo; PEREIRA, Lia Valls (orgs.). O desafio das exportações. Rio de Janeiro: BNDES, 2002, p. 175-243.

diversos setores econômicos no Brasil, que competiam em situação desfavorável no comércio exterior.

Ainda em 1989, a Embraer lançou o protótipo de um jato com capacidade para 50 passageiros, para competir na aviação regional, tendo como maior concorrente o jato canadense *Canader RJ*, do grupo Bombardier. Em seu processo de recuperação, após a privatização, a Embraer passou a se beneficiar do Proex na modalidade *equalização*, o que possibilitou que em 1996 a empresa vencesse uma concorrência internacional para a venda de um grande número de aeronaves de médio porte a empresas de aviação dos Estados Unidos, ingressando em um mercado dominado 50% pela empresa canadense Bombardier.

Em julho de 1996 a Missão Permanente do Canadá em Genebra enviou comunicado ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC solicitando a realização de consultas com o Brasil acerca do Proex, dando início à primeira etapa de um contencioso internacional. Diversas consultas foram realizadas entre Brasil e Canadá, entre 1996 e 1998, não levando a resultados mutuamente satisfatórios, o que resultou no pedido do Canadá de instauração de um Painel no OSC, para resolver a questão.

3.2.2. Os Contenciosos

Os primeiros casos de controvérsia comercial entre o Brasil e o Canadá, no âmbito da OMC, ocorreram nos anos 1998 e 1999, período no qual a jurisprudência do OSC ainda era mínima no tocante à interpretação do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias - ASMC, tendo sido esses casos iniciais de grande importância para o desenvolvimento do sistema. As demandas giraram em torno da discussão acerca da adequação das medidas de incentivo à exportação de aeronaves de médio porte adotadas pelos dois países, com o ASMC.

O primeiro caso foi o DS46, do Canadá contra o Brasil, cujo Painel foi efetivamente instalado na mesma data em que foi instalado o Painel do DS70, do Brasil contra o Canadá, em 23 de julho de 1998. A cronologia do contencioso pode ser ilustrada com o seguinte quadro:

Quadro 2 Cronologia do contencioso Brasil – Aeronaves: DS46

Partes		Acordos Envolvidos
Reclamante	Canadá	Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, arts. 1, 3.1(a), 27.4 e 27.5 GATT-1994, artigo XVI
Reclamado	Brasil	
Terceiros Interessados	Austrália, Comunidade Europeia, Coréia do Sul e EUA	
Cronologia do contencioso		
Solicitação do Painel		10 de julho de 1998
Estabelecimento do Painel		23 de julho de 1998
Circulação do Relatório do Painel		14 de abril de 1999
Circulação do Relatório do Órgão de Apelação		02 de agosto de 1999
Adoção do Relatório pelo OSC		20 de agosto de 1999

Fonte: www.wto.org

Em seu pedido de instauração de Painel, o Canadá especificou as leis, medidas provisórias, decretos, portarias, circulares e resoluções brasileiras que eram inconsistentes com o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), especificamente com seus arts. 3º, 27, item 4, e 27, item 5, e com o art. XVI do GATT-1994¹¹⁵.

O Painel relativo ao DS46 foi estabelecido pelo OSC em 23 de julho de 1998, e em sua demanda o Canadá alegava que os subsídios concedidos à Embraer, por meio do Proex, violavam as normas contidas no Acordo de Subsídios e Medidas Compensatórias – ASMC. Ainda que o ASMC previsse tratamento especial para países em desenvolvimento, o Canadá entendia que o incentivo concedido pelo Brasil foi muito forte, e seus valores expressivos ultrapassavam os limites permitidos pelo acordo.

O Brasil não negou o incentivo, e defendeu-se afirmando que os subsídios foram concedidos na forma permitida pelo ASMC para países em desenvolvimento, com base no item “k” da lista ilustrativa de Subsídios à Exportação¹¹⁶. De acordo com esta alínea, o Brasil sustentou que os pagamentos do Proex apenas seriam

¹¹⁵ World Trade Organization (WTO). Brazil – Export financing programme for aircraft (Request for the Establishment of a panel by Canada. Disponível em: http://www.wto.org/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds46_e.htm. Acesso em 12/05/2012.

¹¹⁶ REIS, Felipe Nagel. Subsídios na OMC: As limitações impostas aos governos na sua política industrial pelas regras do ASMC e pela jurisprudência da OMC. Curitiba: Juruá, 2008

ilegais se fossem usados para assegurar vantagem material no campo do crédito à exportação, caso contrário, seriam permitidos¹¹⁷.

Afirmou que o PROEX consistia em um mecanismo de equalização das taxas de juros cobradas por instituições financeiras internacionais para o financiamento à importação de países em desenvolvimento, maior que os juros cobrados às empresas dos países desenvolvidos. Assim, o incentivo não visava conceder uma vantagem competitiva à empresa nacional, mas corrigir uma distorção de mercado que colocava as empresas de países desenvolvidos em condições artificialmente mais competitivas. Tratava-se, assim, de subsídio especial, permitido pelo ASMC para países em desenvolvimento.

O relatório do Painel foi circulado aos membros do OSC em 14 de abril de 1999, concluindo que o Proex violava o ASMC e determinando que o Brasil adotasse as medidas necessárias para a retirada dos subsídios em 90 dias. O Painel considerou que os subsídios do Proex eram ilegais pois tornavam o crédito à exportação mais vantajoso do que o disponível no mercado, assegurando vantagem material aos exportadores brasileiros. Verificou ainda o Painel que o Brasil elevou o nível de subsídios entre 1994 e 1997, o que violava o art. 3º, item 1, alínea “a”, do ASMC.

O Brasil recorreu ao Órgão de Apelação, mas as conclusões do Painel foram mantidas, entretanto com a alteração de alguns fundamentos. O painel havia afirmado que o mecanismo do Proex que oferece a equalização das taxas de juros nos financiamentos de vendas de aeronaves regionais é, sob qualquer forma, incompatível com as disciplinas da OMC¹¹⁸. O órgão de apelação, diferentemente do Painel, afirmou ser possível a concessão de subsídios para equalização de juros com fundamento no item k da lista ilustrativa de Subsídios à Exportação, desde que a taxa de juros não ficasse, ao final, menor que a taxa normal do mercado, tendo

¹¹⁷ LUCENA, Andréa Freire de. Cooperar ou não cooperar, eis a questão: a Organização Mundial do Comércio, o Brasil e o Contencioso Embraer-Bombardier. Tese de Doutorado, (Doutorado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Brasília, 2006

¹¹⁸ FELISBINO, Caroline Bünchen. A disputa entre Brasil e Canadá sobre subsídios à exportação de aeronaves. Revista de direito econômico internacional : RDEI, Florianópolis, n. 6, dez. 1999. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/18954/A_Disputa_Entre_Brasil_e_Canad%C3%A1.pdf?sequence=1>. Acesso em 10/05/2012.

como parâmetro as taxas de juros acordadas no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE¹¹⁹.

Para atender à determinação do OSC, o Brasil alterou o Proex, lançando em 1999 o Proex II. Tais medidas, basicamente, apenas modificavam o critério para a "equalização financeira", limitando as taxas praticadas no Proex às taxas internacionalmente praticadas. Novas disputas seguiram-se, questionando a adequação dessas novas medidas com a decisão do Órgão de Solução de Controvérsias.

Novamente o programa foi questionado, e a OMC constatou sua ilegalidade. O governo brasileiro optou por não retirar o Proex para os contratos antigos da Embraer, levando a OMC a autorizar o Canadá a impor retaliações em valores de até duzentos e trinta e três milhões de dólares por ano¹²⁰. As medidas autorizadas não foram aplicadas pelo Canadá.

Após a autorização da imposição das medidas compensatórias, o Brasil alterou seu programa de incentivos e em 2001 criou o PROEX III. A principal diferença do Proex III para os anteriores foi a referência utilizada como limite para a equalização financeira das taxas de juros, tendo o governo brasileiro adotado como parâmetro a taxa CIRR – *Commercial Interest Reference Rate*, divulgada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em 22 de janeiro de 2001 o Canadá novamente acionou o OSC, afirmando que o PROEX III continuava violando o ASMC. Dessa vez o Brasil saiu vitorioso, tendo reconhecido o Painel, em 26 de julho de 2001 que o PROEX III constituía uma contribuição financeira que conferia um benefício aos produtores nacionais de aviões, sendo uma provisão discricionária que não violava o ASMC.

No mesmo dia em que foi instalado o Painel requerido pelo Canadá no caso DS46, foi também instalado um Painel a requerimento do Brasil, contra o Canadá, em 23 de julho de 1998 (DS70). Na demanda apresentada, o Brasil contra-atacava acusando o Canadá de conceder subsídios à exportação de aeronaves da

¹¹⁹ FIATKOSKI, Ana Rachel Freitas da Silva. A Disputa entre Brasil e Canadá sobre Subsídios a Exportação de Aeronaves. Texto apresentado no II Congresso Brasileiro das Carreiras Jurídicas de Estado, dia 1, Oficina 1, Texto 1, 2010. Disponível em: <<http://www.carreirasjuridicas.com.br/downloads/dia08oficina01texto1.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2012.

¹²⁰ LUCENA, Andréa Freire de. Cooperar ou não cooperar, eis a questão: a Organização Mundial do Comércio, o Brasil e o Contencioso Embraer-Bombardier. Tese de Doutorado, (Doutorado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Brasília, 2006

Bombardier, violando as normas do ASMC¹²¹. Os subsídios ilegais concedidos pelo Canadá ocorriam por meio de instituições denominadas de fomento, como por exemplo a *Export Development Corporation*, em uma sistemática muito mais complexa que a praticada no Brasil com o Proex, o que gerou dificuldade ao Brasil para demonstrar a ilegalidade das medidas. Entretanto, o Brasil conseguiu reunir um conjunto de elementos suficientes para o convencimento do Painel. Este contencioso pode ser ilustrado com o seguinte quadro:

Quadro 3 Cronologia do contencioso Canadá – Aeronaves: DS70

Partes		Acordos Envolvidos
Reclamante	Brasil	Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, arts. 1, 3.1(a), 3.2
Reclamado	Canadá	
Terceiros Interessados	Comunidade Europeia e EUA	
Cronologia do contencioso		
Solicitação do Painel		10 de julho de 1998
Estabelecimento do Painel		23 de julho de 1998
Circulação do Relatório do Painel		14 de abril de 1999
Circulação do Relatório do Órgão de Apelação		02 de agosto de 1999
Adoção do Relatório pelo OSC		20 de agosto de 1999

Fonte: www.wto.org

O Painel deu parcial razão ao Brasil, determinando ao Canadá que parte dos subsídios fosse retirada, o que não foi cumprido. Mesmo não tendo apresentado apelação, o Canadá não implementou as medidas necessárias ao cumprimento da decisão, dando causa à instalação de um Painel especial para cumprimento. Este novo Painel constatou a não adequação do Canadá e autorizou o Brasil a aplicar medidas de retaliação. Da mesma forma que o Canadá no DS46, o Brasil não adotou nenhuma medida de retaliação.

Em 2001, o Brasil novamente buscou a OMC em demanda contra o Canadá, acusando este país de conceder às indústrias nacionais benefícios que contrariavam o ASMC. O Brasil alegava a ilegalidade de medidas canadenses de financiamento, garantia de empréstimos, suporte provido de taxa de juros pelo *Canadian Export Development Corporation* (EDC) e outros créditos de exportações às empresas de aviação civil canadenses. O caso recebeu o número DS222.

¹²¹ REIS, Felipe Nagel. Subsídios na OMC: As limitações impostas aos governos na sua política industrial pelas regras do ASMC e pela jurisprudência da OMC. Curitiba: Juruá, 2008

O Painel rejeitou quase todas as alegações do Brasil, reconhecendo apenas que o programa de financiamento de empréstimo EDC para a empresa *Air Wisconsin* praticava taxas melhores que as normais do mercado, configurando um benefício vedado pelo Acordo. Determinou, assim, a retirada do benefício pelo Canadá em 90 dias.

3.3. Caso do Açúcar (DS266)

3.3.1. Contextualização

O Brasil sempre foi um dos maiores produtores mundiais de açúcar. Com um clima propício e uma extensão territorial ampla, o plantio de cana de açúcar em grande escala ocorre no país desde o período colonial. Na história recente, três fatos permitiram que o Brasil se tornasse o líder mundial na produção de açúcar: primeiro, a criação do Programa Nacional do Álcool (Proálcool), em 1975, voltado à redução da dependência brasileira de derivados de petróleo e consequentemente dos países produtores desses produtos; segundo, no Governo Collor, a extinção do Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA), o que, combinado com outras medidas, fez com que o governo deixasse de intervir de forma direta na definição de preços e estoques de açúcar e álcool; e terceiro, no início de 1999, a mudança da política cambial, que implicou na desvalorização do real frente ao dólar, aumentando a competitividade do açúcar brasileiro no cenário internacional¹²². Dessa forma, o fim da regulamentação estatal, somado à condição cambial mais favorável às exportações, incentivou o profissionalismo do setor sucroalcooleiro, conduzindo a uma busca por maior produtividade e menores custos de produção.

Nos anos 2000, o Brasil alcançou o posto de maior produtor de açúcar do mundo, sendo atualmente o maior produtor e maior exportador do produto a nível mundial. O Brasil foi membro fundador, em 1999, da *Global Sugar Alliance (Global Alliance for Sugar Trade Reform and Liberalisation)*, entidade voltada à liberalização do comércio internacional de açúcar, ampliando o acesso aos principais mercados que são Estados Unidos e União Europeia. Fazem parte da entidade, além do Brasil,

¹²² IGLÉCIAS, Wagner. O empresariado do agronegócio no Brasil – Ação coletiva e formas de atuação política – As Batalhas do Açúcar e do Algodão na OMC. Revista de Sociologia e Política. Curitiba ,nº28: 75-97, jun 2007.

a África do Sul, Austrália, Canadá, Chile, Colômbia, Guatemala, Honduras, Índia e Tailândia¹²³.

O surgimento da controvérsia comercial na OMC envolvendo o Brasil e a União Europeia decorreu dos prejuízos causados ao setor sucroalcooleiro brasileiro em razão do regime de açúcar daquele bloco, que fornecia acesso privilegiado ao seu mercado a alguns países africanos, asiáticos e caribenhos, e exportava o excedente deste açúcar a preços inferiores aos praticados no mercado, afetando o preço internacional do produto.

Pelo regime adotado pela União Europeia, o açúcar era dividido em três categorias: quota A, cujos preços eram mais elevados, era definida como o volume necessário para atender ao consumo doméstico de açúcar entre os países do bloco; quota B, que incluía o açúcar que ultrapassa o volume definido para o consumo interno, recebendo, ainda assim, preços sustentados como forma de compensação por não ter sido vendida ao preço doméstico (da quota A); e cota C, produção que excedesse a soma das quotas A e B, voltado para o mercado externo e para o qual não se estabelece qualquer nível de preços sustentados¹²⁴.

A questão levada pelo Brasil ao OSC foi relativa à quota C, que apesar de não receber subsídios diretos à exportação tinha seus custos cobertos pelos subsídios concedidos ao açúcar produzido sob as quotas A e B, beneficiando-se do chamado efeito *spill-over*. Este efeito *spill-over* fazia com que os benefícios concedidos ao açúcar das quotas A e B fossem suficientes para cobrir os custos de produção do açúcar C, favorecendo sua exportação com preços inferiores aos do mercado internacional¹²⁵.

Além do favorecimento às quotas A e B, e dos efeitos *spill over* ao açúcar C, havia também a figura do açúcar ACP, que era o açúcar bruto importado das ex-colônias europeias sob acordos preferenciais e com preços garantidos. Este açúcar

¹²³ IGLÉCIAS, Wagner. O empresariado do agronegócio no Brasil – Ação coletiva e formas de atuação política – As Batalhas do Açúcar e do Algodão na OMC. Revista de Sociologia e Política. Curitiba ,nº28: 75-97, jun 2007.

¹²⁴ COSTA, Cinthia Cabral da; BURNQUIST, Heloísa Lee. O subsídio cruzado às exportações de açúcar da União Européia: impacto sobre as exportações brasileiras de açúcar. Econ. Apl. [online]. vol.10, n.1,2006, p. 91-109.

¹²⁵ AQUINO, Christiane; DANTAS, Adriana; KRAMER, Cynthia. O Contencioso entre Brasil e Comunidades Européias sobre Subsídios ao Açúcar (DS266). In: LIMA, Maria Lúcia L. M. Pádua; ROSENBERG, Bárbara (Org.). Solução de Controvérsias: O Brasil e o Contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009.

era refinado em território europeu, e exportado com subsídio¹²⁶. Este sistema de importação e exportação subsidiada de açúcar causava a redução artificial dos preços internacionais da *commodity*, prejudicando os interesses brasileiros como principal exportador do produto¹²⁷.

3.3.2. O Contencioso

O pedido de instauração de um contencioso na OMC foi precedido de negociações entre o Brasil e os países ACP, que apresentavam receio de que os questionamentos feitos pelo Brasil afetassem suas exportações de açúcar para o mercado comunitário. O Brasil reconheceu a importância da produção de açúcar para importante para os ACP, e esclareceu que os questionamentos na OMC não afetariam as exportações, inclusive subsidiadas, mas apenas exigiria que a União Europeia computasse esses subsídios nos compromissos de redução assumidos nos acordos comerciais¹²⁸.

Em 27 de setembro de 2002, o Brasil e a Austrália solicitaram à OMC consultas com a União Europeia, a respeito dos subsídios que vinha concedendo para a exportação de açúcar, violando os acordos comerciais vigentes. Não houve acordo entre as partes, e o Brasil solicitou a instauração de um Painel para decidir a questão. Em março de 2003 a Tailândia ingressou na demanda, ao lado dos demandantes. O caso pode ser ilustrado com o seguinte quadro:

Quadro 4 Cronologia do contencioso EC – Subsídios à exportação de açúcar: DS266

Partes		Acordos Envolvidos
Reclamante	Brasil	Acordo sobre Agricultura: artigos 3.3, 8, 9.1, 10.1 e 11; ASMC: artigos 3.1 e 3.2; GATT 1994: artigos III:4 e XVI
Reclamado	União Europeia	
Terceiros Interessados	Austrália, Barbados, Belize, Canadá, China, Colômbia, Cuba, Fiji, Guiana, Índia, Jamaica, Quênia, Madagascar, Malawi, Maurício, Nova Zelândia, Paraguai, São Cristóvão e Névis, Suazilândia, Tanzânia,	

¹²⁶ AQUINO, Christiane; DANTAS, Adriana; KRAMER, Cynthia. O Contencioso entre Brasil e Comunidades Europeias sobre Subsídios ao Açúcar (DS266). In: LIMA, Maria Lúcia L. M. Pádua; ROSENBERG, Bárbara (Org.). Solução de Controvérsias: O Brasil e o Contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009.

¹²⁷ Segundo Aquino, Dantas e Kramer (2009), vários estudos demonstram que o fim dos subsídios europeus aumentaria a cotação do açúcar no mercado internacional, diminuiria ou extinguiria as exportações europeias e elevaria as exportações brasileiras.

¹²⁸ AQUINO, DANTAS e KRAMER, op. cit.

	Tailândia, Trinidad e Tobago, EUA e Costa do Marfim	
Cronologia do contencioso		
Solicitação do Painel		09 de julho de 2003
Estabelecimento do Painel		29 de agosto de 2003
Circulação do Relatório do Painel		15 de outubro de 2004
Circulação do Relatório do Órgão de Apelação		28 de abril de 2005
Adoção do Relatório pelo OSC		19 de maio de 2005

Fonte: www.wto.org

Os principais questionamentos brasileiros referiam-se ao Regulamento do Conselho Europeu n. 1.260/2001, que estabelecia as regras do regime europeu do açúcar. Questionou-se especialmente o fato de que as duas categorias de açúcar (açúcar C e açúcar ACP) não eram incluídos no cálculo dos compromissos de redução dos subsídios acordados na Rodada Uruguai. Dessa forma, o Brasil sustentou que esta prática configurava violação dos artigos 3 e 8 do Acordo sobre Agricultura, ao ultrapassar os limites de subsídios à exportação admitidos. Alegou ainda a violação dos artigos 3.1 e 3.2 do ASMC e artigos III:4 e XVI do GATT-1994.

O Brasil fundamentou suas alegações essencialmente nos seguintes elementos: 1) a UE aplicava subsídios à exportação do denominado “açúcar C”, que consistia no excedente de açúcar produzido que não podia ser vendido internamente, por ultrapassar as cotas estabelecidas, o que permitia que esse açúcar fosse exportado com preço artificialmente mais baixo; 2) a UE importava, de forma preferencial de países da África, Caribe e Pacífico, e da Índia, cerca de 1,6 milhão de toneladas de açúcar bruto, o que supostamente correspondia à mesma quantidade do açúcar refinado que era exportado de forma subsidiária¹²⁹.

Na elaboração de seus argumentos, o Brasil utilizou-se de estudo econométrico preparado por uma empresa especializada, que demonstrou que: a) a renda percebida pelos produtores de açúcar “A” e “B” era suficiente para cobrir todos os custos fixos da produção de açúcar “C”; e b) o preço do açúcar “C”, mesmo não cobrindo todos os custos da sua produção, gerava contribuição marginal para a renda líquida dos produtores¹³⁰.

¹²⁹ World Trade Organization – WTO. European Communities – Export Subsidies on Sugar. Report of the Appellate Body. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/265_266_283abr_e.pdf. Acesso em 10/04/2012.

¹³⁰ AQUINO, Christiane; DANTAS, Adriana; KRAMER, Cynthia. O Contencioso entre Brasil e Comunidades Europeias sobre Subsídios ao Açúcar (DS266). In: LIMA, Maria Lúcia L. M. Pádua;

A União Europeia defendeu-se alegando, entre outras coisas, que os subsídios ao açúcar ACP era permitido por uma nota de rodapé existente em sua lista de compromissos, que os excluía do cálculo geral dos subsídios. Afirmaram ainda que a exportação do açúcar “C” não era obrigatória, podendo ser estocado para ser usado como açúcar “A” do ano posterior, e por isso era falsa a afirmação brasileira de que qualquer pagamento que beneficiasse os produtores/exportadores de açúcar “C” era subsídio à exportação, pois este açúcar não podia ser consumido internamente.

Em 15 de outubro de 2004 o Painel circulou seu relatório, no qual constatou: 1) que a CE não demonstrou que as exportações do açúcar “C” e açúcar ACP estavam nos níveis dos compromissos anuais acordados, nem que não estavam sendo subsidiados; 2) que os demandantes provaram que desde 1995 os europeus vinham exportando açúcar em quantidade acima dos níveis do compromisso; 3) que a UE, por seu regime de açúcar, atuou de maneira incompatível com suas obrigações constantes no artigo 3.3 e artigo 8 do AA, ao outorgar subsídios à exportação; 4) não havia necessidade de analisar o ASMC, pois já havia condenação à luz do AA, exercendo economia processual neste ponto. As recomendações do Painel foram no sentido da retirada dos subsídios proibidos pela UE.

Em 13 de janeiro de 2005 a UE notificou o OSC acerca de sua intenção em apelar, impugnando interpretações jurídicas promovidas pelo Painel. Em 28 de abril de 2005 o Órgão de Apelação do OSC circulou entre seus membros o seu relatório, no qual manteve as conclusões já tomadas pelo Painel. Após o resultado do julgamento as partes entraram em acordo acerca da forma de cumprimento.

A vitória do Brasil neste caso foi significativa, pois a retirada dos subsídios ilegais por parte da UE representa um incremento de mercado da ordem de US\$1,2 bilhão por ano, no qual a participação do setor açucareiro brasileiro pode se expandir¹³¹.

ROSENBERG, Bárbara (Org.). Solução de Controvérsias: O Brasil e o Contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009.

¹³¹ Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2004/10/15/omc-contencioso-brasil-uniao-europeia-subsidios-a>. Acesso em 20/04/2012

3.4. Caso do Algodão (DS267)

3.4.1. Contextualização

O algodão é um produto de importância destacada na economia de diversos países em desenvolvimento. Durante o período de 1998-1999 o algodão representou entre 30% e 40% do total de mercadorias exportadas de cinco países produtores da África Ocidental (Benin, Burkina Faso, Chad, Mali e Togo)¹³², de forma que a queda do preço internacional do algodão afeta diretamente a riqueza desses países. Por sua vez, os Estados Unidos são o maior exportador e maior produtor de algodão do mundo. Entre 1999 e 2002, os EUA foram responsáveis por aproximadamente 20% da produção mundial e por quase 40% (em 2002) das exportações mundiais do produto¹³³. Enquanto isso, a produção brasileira era por volta de 5% da mundial, em 2002, e suas exportações não ultrapassavam 2,4%.

Entretanto, a exportação brasileira de algodão sofreu uma redução, em valor, de 61%, entre 2001 e 2002, principalmente em razão da queda dos preços internacionais do produto, passando de US\$194.000,00 em 2001 para US\$94.000,00 em 2002. A partir de 2003, já após o início do contencioso do Algodão na OMC, as exportações voltaram a subir, chegando a US\$300.000,00 em 2006, um aumento de 319% em relação a 2002¹³⁴.

O crescimento da produção e exportação norte-americana ocorreu em um momento de crise nos preços internacionais do algodão, o que levou alguns países, entre eles o Brasil, a desconfiar que tal fato decorreu de subsídios ilegais concedidos pelos EUA em benefício de seus produtores. Descobriu-se, após algumas investigações, que o setor algodoeiro norte americano beneficiou-se de diversos programas de apoio interno, que resultaram no recebimento de mais de 14 bilhões de dólares entre 1995-2001¹³⁵. Em razão deste apoio, a produção e

¹³² John Baffes APUD HABKA, Bruna Duarte. O Caso do Algodão na OMC (2002-2010). Monografia. Especialização em Relações Internacionais. Universidade de Brasília – UNB. Brasília, 2010.

¹³³ ARAUJO, Leandro Rocha de; VALENTIM NETO, Geraldo; ROCHA E SILVA, Leonardo Peres da; MACHADO, Renê Guilherme da Silva. Agricultura e subsídios: O “Caso do Algodão” (WT/DS267). In: LIMA, Maria Lúcia L. M. Pádua; ROSENBERG, Bárbara (Org.). Solução de Controvérsias: O Brasil e o Contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009.

¹³⁴ HABKA, Bruna Duarte. O Caso do Algodão na OMC (2002-2010). Monografia. Especialização em Relações Internacionais. Universidade de Brasília – UNB. Brasília, 2010.

¹³⁵ HABKA, Bruna Duarte. O Caso do Algodão na OMC (2002-2010). Monografia. Especialização em Relações Internacionais. Universidade de Brasília – UNB. Brasília, 2010.

exportação de algodão nos EUA cresceram, mesmo em um período no qual os preços internacionais do produto sofreram queda, prejudicando, inclusive, Brasil.

Em 2002, o Ministério da Agricultura brasileiro convidou a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA) para discutir a possibilidade de apoio ao governo brasileiro em uma ação no âmbito da OMC, contra os subsídios praticados pelos EUA. Por conta deste convite, a ABRAPA buscou o apoio de suas associadas e também a colaboração política e financeira da CNA e da Agência de Promoção de Exportações do Brasil (APEX)¹³⁶, para dar suporte ao Brasil em uma demanda comercial na OMC, em combate aos subsídios ilegais.

A preparação brasileira para a apresentação da demanda na OMC foi auxiliada por uma banca de advocacia especializada em comércio internacional, o Escritório norte-americano Sidley Austin Brown & Wood LPP, contratada pela ABRAPA, que também contratou os economistas Daniel Sumner e Bruce Babcock¹³⁷, para a elaboração de um estudo econômico. O estudo elaborado por estes economistas demonstrou o impacto dos subsídios norte americanos e os prejuízos causados aos demais países produtores, e foi fundamental para a construção do caso a ser levado à OMC.

Em setembro de 2002, a CAMEX recomendou que o Brasil iniciasse o procedimento de consultas com o governo dos EUA, já vislumbrando a possibilidade de iniciar uma disputa na OMC. Os questionamentos do Brasil eram dirigidos a diversos programas utilizados pelos Estados Unidos com a finalidade de incentivar e apoiar a produção e exportação de algodão. Os programas questionados foram: (i) *Marketing Loan Progeamne Payments*; (ii) *User Marketing (step 2) Payments*; (iii) *Production Flexibility Contract Payments*; (iv) *Market Loss Assistance Payments*; (v) *Direct Payments*; (vi) *Counter-cyclical Payments*; (vii) *Crop Insurance Payments*; e (viii) *Cottonseed Payments*¹³⁸.

¹³⁶ IGLÉCIAS, Wagner. O empresariado do agronegócio no Brasil – Ação coletiva e formas de atuação política – As Batalhas do Açúcar e do Algodão na OMC. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, nº28: 75-97, jun 2007.

¹³⁷ IGLÉCIAS, Wagner. O empresariado do agronegócio no Brasil – Ação coletiva e formas de atuação política – As Batalhas do Açúcar e do Algodão na OMC. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, nº28: 75-97, jun 2007.

¹³⁸ Para maiores detalhes sobre estes programas, consultar ARAUJO, Leandro Rocha de; VALENTIM NETO, Geraldo; ROCHA E SILVA, Leonardo Peres da; MACHADO, Renê Guilherme da Silva. Agricultura e subsídios: O “Caso do Algodão” (WT/DS267). In: LIMA, Maria Lúcia L. M. Pádua; ROSENBERG, Bárbara (Org.). Solução de Controvérsias: O Brasil e o Contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009.

O conjunto desses programas de apoio interno resultava em um favorecimento aos produtores e exportadores nacionais norte americanos, criando um cenário de concorrência desleal no mercado mundial de algodão. Enquanto o custo de produção no Brasil era de US\$ 1,01 por quilo, nos Estados Unidos esse valor era de US\$ 1,41 e o preço mundial médio era de US\$1,21, superior ao custo americano. Porém, por meio dos subsídios, o governo dos EUA assegurava o pagamento de US\$1,59 por quilo¹³⁹ a seus produtores, que obtinham lucro mesmo tendo um custo de produção superior ao preço internacional.

Foi iniciada a fase de consultas, na qual o Brasil questionou os subsídios à exportação e apoio doméstico dos EUA no período de 1999 a 2002, além da *Farm Bill*¹⁴⁰ de 2002. As consultas que não produziram resultados satisfatórios a ambas as partes, e o Brasil apresentou ao OSC pedido de instauração de um Painel, para comprovar a ilegalidade dos subsídios concedidos pelos Estados Unidos aos seus produtores e exportadores de algodão.

3.4.2. O Contencioso

Em de fevereiro de 2003 o Brasil solicitou a instauração de um Painel para decidir o caso do algodão. O contencioso sobre o Algodão pode ser ilustrado com o seguinte quadro:

Quadro 5 Cronologia do contencioso EUA – Subsídios ao algodão: DS267

Partes		Acordos Envolvidos
Reclamante	Brasil	Acordo Agrícola, arts. 3.3, 8, 9.1(a) e 10
Reclamado	Estados Unidos	
Terceiros Interessados	Argentina, Austrália, Benin, Canadá, Chade, China, Taipei, Comunidades Européias, Índia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Venezuela, Japão e Tailândia.	Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, arts. 3, 5(c) e 6.3(c)
Cronologia do contencioso		
Pedido de Consultas		27 de setembro de 2002

¹³⁹ COSTA, Sérgio Rodrigues; BUENO, Miguel Garcia. A Saga do Algodão: das primeiras lavouras à ação na OMC. Rio de Janeiro: Insight Engenharia, 2004.

¹⁴⁰ “The farm bill is a large omnibus reauthorization with a budget of approximately \$ 16.5 billion and covers not only farm subsidies, but also programs for environmental conservation, nutrition programs, and loans for farms ownership as well as funding for research related to these programs”. (CAI, 2009, p. 880) APUD HABKA, Bruna Duarte. O Caso do Algodão na OMC (2002-2010). Monografia. Especialização em Relações Internacionais. Universidade de Brasília – UNB. Brasília, 2010

Estabelecimento do Painel	18 de março de 2003
Circulação do Relatório do Painel	8 de setembro de 2004
Circulação do Relatório do Órgão de Apelação	3 de março de 2005v
Adoção do Relatório pelo OSC	21 de março de 2005
Brasil pede o estabelecimento de um painel de artigo 21.5	18 de agosto de 2006
Estabelecimento do painel de artigo 21.5	25 de outubro de 2006

Fonte: www.wto.org

Segundo as alegações do Brasil, o governo norte-americano concedeu a seus produtores de algodão cerca de US\$ 12,9 bilhões num período de quatro anos, violando os tratados da Rodada Uruguai, dos quais os norte-americanos foram signatários, que previam um limite de concessão de US\$ 8 bilhões¹⁴¹. Os Argumentos do Brasil podem ser divididos em 5 categorias¹⁴²: i. a cláusula de paz não impede a ação¹⁴³; ii. os pagamentos diretos não são subsídios contidos na Caixa Verde; iii. o programa *Step 2* é ilegal; iv. os programas de garantia à exportação não estão em conformidade com as normas da OMC; v. os subsídios ao algodão causaram sérios danos ao Brasil. Quanto à cláusula de paz, o Brasil demonstrou que os subsídios norte americanos pertenciam à Caixa Amarela¹⁴⁴ e em 2001 eram maiores que em 1992 (ano de referência para a redução de subsídios), convencendo o Painel de que os EUA não mereciam a proteção da cláusula.

Os EUA alegavam que os pagamentos diretos realizados aos produtores de algodão poderiam ser incluídos na Caixa Verde¹⁴⁵, e dessa forma eram subsídios legais. Contrariamente, o Brasil afirmou que estes subsídios deviam ser enquadrados como Caixa Amarela, ou seja, ser acionáveis e sujeitos a redução. O Brasil demonstrou que para a caracterização como Caixa Verde era preciso que os pagamentos estivessem desvinculados da produção, o que não era o caso do Algodão nos EUA, e assim convenceu o Painel.

¹⁴¹ IGLÉCIAS, Wagner. O empresariado do agronegócio no Brasil – Ação coletiva e formas de atuação política – As Batalhas do Açúcar e do Algodão na OMC. Revista de Sociologia e Política. Curitiba ,nº28: 75-97, jun 2007.

¹⁴² CAI (2009) APUD HABKA, Bruna Duarte. O Caso do Algodão na OMC (2002-2010). Monografia. Especialização em Relações Internacionais. Universidade de Brasília – UNB. Brasília, 2010

¹⁴³ A cláusula de paz é uma cláusula contida no Acordo sobre Agricultura que fixou um prazo de 9 anos dentro dos quais os países não poderiam ser demandados na OMC sobre matérias desta natureza, tendo em vista a necessidade de prazo para que todos se adequassem às novas regras.

¹⁴⁴ Modalidade de subsídios descrita no Acordo sobre Agricultura, que admitia contestação, desde que em níveis superiores aos praticados em 1992.

¹⁴⁵ Modalidade de subsídios descrita no Acordo sobre Agricultura, que os admitia livremente desde que preenchidos certas características previamente determinadas.

Outra alegação brasileira era de que o Programa conhecido como *step 2* (único a tratar exclusivamente dos subsídios ao algodão) era ilegal, pois consistia em incentivos à compra e à exportação do produto, não permitindo a queda do preço interno, independentemente do preço internacional. Estes subsídios influenciam nas exportações, gerando distorções ilegais no mercado e contrariando o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. Os EUA tentaram caracterizar estes subsídios como parte da Caixa Amarela, buscando a não aplicação do ASMC. O Painel, entretanto, concordou com as alegações brasileiras, e declarou ilegal o *step 2*.

O Brasil alegou, ainda, a existência de diversos programas de garantia à exportação, presentes na *Farm Bill* de 2002, que não estava em conformidade com as normas da OMC. Foram analisados dois tipos de programas: os denominados GSM 102 e 103 (programas de garantia de crédito à exportação); e o SCGP (programa de garantia de crédito ao fornecedor)¹⁴⁶. Ambos são créditos à exportação, que facilitam a importação do produto pelos países compradores, concedendo taxas de juros baixas no financiamento da compra do produto agrícola. Estes créditos foram considerados subsídios à exportação pelo Painel, incluídos na proibição do ASMC.

O Brasil demonstrou também que os subsídios ilegais praticados pelos EUA causaram prejuízo ao setor cunicultor nacional. O Painel reconheceu que a prática ilegal norte americana provocou distorção no mercado, entre 1999-2002, gerando prejuízos ao Brasil. Entretanto, não deixou claros os critérios para a fixação do montante do prejuízo.

Ao final, o Painel decidiu que os programas norte americanos de subsídios ao algodão eram ilegais, e determinou sua retirada. A decisão foi confirmada pelo Órgão de Apelação, em relatório circulado em 03 de março de 2005.

Na fase de implementação, os EUA opuseram forte resistência. Em agosto de 2006 os EUA retiraram os subsídios concedidos pelo programa *step 2*, porém mantendo os pagamentos diretos, os contra-cíclicos e as garantias à exportação. Em 2005 eu EUA eliminaram um dos programas de garantia à exportação. O maior

¹⁴⁶ HABKA, Bruna Duarte. O Caso do Algodão na OMC (2002-2010). Monografia. Especialização em Relações Internacionais. Universidade de Brasília – UNB. Brasília, 2010.

problema tem sido a retirada dos pagamentos contra-cíclicos, pois a *Farm Bill* de 2007 não os desvinculou da produção e do preço¹⁴⁷.

O Brasil resolveu aguardar a implementação das decisões pelos EUA, mas após a *Farm Bill* de 2007 ter mantido a conduta ilegal decidiu solicitou procedimentos de arbitragem, objetivando a aplicação de contramedidas aos Estados Unidos, em junho de 2008. Em 2009 foi autorizada a aplicação das contramedidas, porém em valor inferior ao pedido inicial, porém foi permitida parcialmente a retaliação cruzada, o que torna a decisão um importante precedente neste tema.

O Brasil editou em 2010 a Medida Provisória nº 482, estabelecendo os procedimentos para a retaliação, que entretanto nunca foi efetivada. De todo modo, a vitória do Brasil neste caso aumentou seu prestígio internacional, demonstrando sua capacidade de preparação e defesa de seus interesses perante a OMC, mesmo contra um país mais desenvolvido e dotado de mais amplos recursos técnicos e financeiros.

O caso do algodão vem gerando grande influência nas negociações da Rodada Doha, principalmente na tentativa dos Estados Unidos de elaborar uma nova definição para os subsídios da Caixa Azul. Este caso, juntamente com o caso do açúcar, constitui também um importante precedente que demonstra a complementaridade entre os processos de negociação e litígio, na defesa dos interesses nacionais, especialmente para países em desenvolvimento.

3.5. Caso dos Pneus Reformados (DS332)

3.5.1. Contextualização

A política de comércio exterior do Brasil foi marcada, em sua história recente, pela abertura de mercado promovida no início dos anos 1990, pelo presidente Fernando Collor de Melo, que permitiu amplo acesso de produtos importados ao mercado brasileiro, rompendo com a política protecionista anteriormente vigente. Entretanto, esta abertura não agradou a muitos setores da economia interna, que dependiam da proteção do Estado para o desenvolvimento lucrativo de suas atividades.

¹⁴⁷ HABKA, Bruna Duarte. O Caso do Algodão na OMC (2002-2010). Monografia. Especialização em Relações Internacionais. Universidade de Brasília – UNB. Brasília, 2010

A abertura econômica, inicialmente, não previu barreiras à entrada de produtos importados usados, e a importação de automóveis usados mobilizou as montadoras nacionais, aliadas a outros setores, inclusive o de pneumáticos, a pressionar o governo por medidas que limitassem esse livre ingresso de produtos concorrentes. A primeira medida obtida foi a edição da Portaria DECEX nº 08/1991, que proibiu, de forma genérica, a importação de bens usados.

Quanto à questão específica da importação de pneus reformados, houve divergência sobre a aplicação ou não da vedação, tendo em vista a natureza do produto, que consistia em um pneu usado e transformado em pneu novo. Diante dessa incerteza quanto a sua classificação, a importação de pneus reformados continuou sendo realizada¹⁴⁸, e estes pneus disputavam mercado com a indústria multinacional de pneus novos.

Nos anos seguintes, o governo utilizou diversos instrumentos para tentar barrar a entrada, no país, de pneus reformados, sendo os mais importantes a Resolução CONAMA nº 258/99¹⁴⁹, o Decreto nº 3.919/2001¹⁵⁰, e a Portaria Secex nº 08/2000¹⁵¹. Este último normativo gerou a interrupção da importação de pneus reformados do Uruguai, o que levou este país a requerer a instauração de um procedimento arbitral contra o Brasil no Sistema de Solução de Controvérsias do MERCOSUL, para remover a proibição brasileira. A decisão do Tribunal Arbitral determinou que o Brasil não impusesse a proibição aos países do Mercosul.

A indústria reformadora, por sua vez, buscou defender seus interesses por meio de ações judiciais, combatendo cada uma das normas infralegais que buscavam impedir a importação e comercialização de pneus usados e reformados. Ao mesmo tempo em que litigavam nas Varas Federais¹⁵², ajuizavam Ações Diretas

¹⁴⁸ DEITOS. Marc Antoni. Contencioso internacional do comércio de pneumáticos – politização da política externa e internacionalização da política doméstica. Porto Alegre: UFRS. Dissertação de Mestrado, 2010

¹⁴⁹ Estabeleceu diversas metas ambientais a serem cumpridas, para permitir a importação de pneus reformados, impondo multa ao descumprimento.

¹⁵⁰ Estabeleceu multa de R\$400,00 por unidade de pneu usado ou reformado que fosse importado, estendido a quem comercializa, transporta, armazena, guarda ou mantém em depósito estes produtos.

¹⁵¹ Proibiu expressamente a importação de pneumáticos recauchutados e usados, seja como bem de consumo, seja como matéria prima

¹⁵² O tipo de ação mais utilizado pela indústria de pneumáticos usados e reformados foi o Mandado de Segurança, e o índice de vitórias obtidas chegou a 84% nos juízos de primeiro grau (Pneumáticos). Entretanto, segundo estudos apresentados pelo Brasil na OMC, o governo conseguiu

de Inconstitucionalidade junto ao STF, buscando a retirada dessas normas do sistema jurídico. No sentido oposto, a indústria de pneus novos mobilizada o Poder Executivo e a opinião pública, atraindo governo e organizações civis para a causa ambiental atrelada ao comércio de pneumáticos usados.

As importações de pneus usados para o Brasil eram originadas, principalmente, da União Europeia, em uma média de 1 milhão de unidades por ano¹⁵³. Com a adequação do Brasil ao laudo do Tribunal Arbitral *ad hoc* do Mercosul¹⁵⁴ no caso dos pneus, o Brasil proibiu a importação de pneus reformados de países não-membros do Mercosul e isentou os parceiros do bloco da aplicação das multas incidentes sobre esta importação. Em razão dessa nova normatização, as importações de pneus reformados da União Europeia foram eliminadas, a partir de 2003.

Diante da barreira imposta pelo Brasil, o *Bureau International Permanent des Associates de Vendeurs et Rechapeurs de pneumatiques* (BIPAVÉR), uma associação de produtores de pneus reformados que reunia a indústria de 10 países da União Europeia, pressionou estes países no sentido de iniciar um contencioso comercial contra o Brasil na OMC, buscando a reabertura deste mercado.

3.5.2. O Contencioso

O pedido de consultas com o Brasil foi formulado pela União Europeia em junho de 2005 junto à OMC, e a falta de um acordo que atendesse aos interesses de ambas as partes levou ao pedido de instauração de um Painel, para resolver a questão. A cronologia do caso pode ser representada pelo quadro abaixo.

Quadro 6 Cronologia do contencioso Brasil – Pneus reformados: DS332

Partes		Acordos Envolvidos
Reclamante	União Europeia	GATT 1994: artigos I:1, III:4, XI:1 e XIII:1
Reclamado	Brasil	
Terceiros Interessados	Argentina, Austrália, China, Cuba, Guatemala, Japão, Coréia do Sul, México, Paraguai, Taiwan, Tailândia e EUA	

reverter 92,5% dessas decisões nos Tribunais Federais de segunda instância, pela atuação da Advocacia-Geral da União.

¹⁵³ DEITOS. Marc Antoni. Contencioso internacional do comércio de pneumáticos – politização da política externa e internacionalização da política doméstica. Porto Alegre: UFRS. Dissertação de Mestrado, 2010.

¹⁵⁴ Com a edição, pelo Brasil, da Portaria SECEX nº 02/2002 e do Decreto nº 4.592/2003

Cronologia do contencioso	
Solicitação do Painel	19 de novembro de 2005
Estabelecimento do Painel	20 de janeiro de 2006
Circulação do Relatório do Painel	12 de junho de 2007
Circulação do Relatório do Órgão de Apelação	03 de dezembro de 2007
Adoção do Relatório pelo OSC	17 de dezembro de 2007

Fonte: www.wto.org

As alegações da União Europeia destacavam os artigos dos acordos violados pelo Brasil com a proibição da importação de pneus reformados de países fora do Mercosul. O Brasil, por sua vez, defendeu-se alegando a necessidade de excepcionar o livre comércio para a defesa do meio ambiente e da saúde pública da população, e destacou ainda a admissibilidade, pelas normas da OMC, da concessão de privilégios ao Bloco regional.

A UE questionou especificamente a Portaria SECEX nº02/2002 e o Decreto nº 4.592/2003, que conjuntamente admitiam a importação de pneus reformados apenas de países do Mercosul, enquanto mantinham a multa de R\$400,00, por unidade, às importações de países de fora do Bloco. A UE alegou o descumprimento do art. XI:1 do GATT, que proíbe restrições a importações que não sejam direitos alfandegários, impostos ou taxas. Afirmou ainda a violação do art. III:4 do GATT, em relação à multa imposta, e ao art. I:1 e XIII:1 do GATT pelo tratamento discriminatório aos países de fora do Mercosul.

O Brasil defendeu a vedação à importação de pneus reformados com a previsão do art. XX(b) do GATT, pois constitui medida necessária para proteger a saúde, a vida humana, animal e vegetal, justificando-se a multa para a preservação dos valores ambientais e de saúde pública no nível considerado adequado pelas políticas públicas no Brasil. A permissão de importação apenas do Mercosul seria justificada pelo art. XXIV do GATT, sendo uma medida necessária para o cumprimento das obrigações do Brasil previstas no Acordo Regional.

A discussão no Painel girou em torno de duas questões mais importantes, a primeira acerca da violação ou não, pelo Brasil, da norma que proíbe medidas de restrição às importações que não sejam pela imposição de direitos alfandegários, impostos ou taxas; e a segunda, relevante apenas diante da constatação da primeira violação, sobre a possibilidade de enquadramento da medida nas exceções

admitidas pelo GATT 1994 no art. XX (necessidade de proteção da vida humana, animal e vegetal, e necessidade de cumprir decisão do Tribunal do Mercosul).

A primeira parte foi decidida pelo Painel contrariamente ao Brasil, reconhecendo que a barreira imposta pela Portaria Secex nº 02/2002 e pelo Decreto nº 4.592/2003 não consistia em direitos alfandegários, impostos ou taxas, ou seja, era uma barreira não tarifária e portanto ilegal. Passando ao segundo ponto, o Painel considerou que: i) o Brasil demonstrou o nexo de *causalidade* entre a preservação do meio ambiente e a proibição imposta, e comprovou que o acúmulo de pneus reformados acarreta riscos à saúde humana e traz também riscos à vida animal e vegetal; ii) o Brasil demonstrou a *necessidade* da barreira imposta, por não haver outro meio imediato viável de proteção ambiental; iii) a discriminação promovida pelos referidos normativos, ao admitirem a importação apenas dos membros do Mercosul, não foi arbitrária nem injustificável, pois ocorreu para cumprir decisão do Tribunal Arbitral e os volumes importados destes países não comprometem as metas da política de proteção ambiental brasileira.

A UE apresentou recurso de apelação, e o Órgão de Apelação manteve as duas primeiras conclusões do Painel, divergindo e alterando apenas a terceira. O Órgão de Apelação afirmou que a exceção aberta pelo Brasil aos países do Mercosul constitui discriminação ilegal, pois é contrário aos objetivos declarados pelo Brasil de proteger o meio ambiente e a saúde pública. Considerou ainda que os fluxos comerciais são bastante variáveis, e que o volume de importação de pneus reformados do Mercosul pode ser ampliado e reduzido de acordo com os movimentos do mercado, sendo de pouca relevância o impacto negativo momentâneo que este volume exerce na política de proteção ambiental. Dessa forma, o Órgão de Apelação inverteu a decisão e considerou que as normas questionadas são incompatíveis com o art. XI:1 do GATT e não se justificam pelas exceções do art. XX do mesmo diploma, e recomendou que o Brasil as compatibilizasse com estes dispositivos.

Uma outra questão de grande importância deve ser destacada com relação a este contencioso, que é a das diversas liminares que foram obtidas pelos importadores brasileiros de pneus usados, questão também abordada pelo Painel. Como se afirmou anteriormente, a proibição da importação de pneus usados levou as importadoras prejudicadas a buscar o Poder Judiciário, no intuito de garantir a

permanência destas importações, o que gerou um grande número de liminares concedidas.

O Painel, ao examinar a questão, considerou que a concessão de liminares, pelo Brasil, para a importação de pneus usados, configurava discriminação injustificável, pois beneficiava a indústria reformadora brasileira, ao mesmo tempo em que impedia o ingresso no mercado dos pneus reformados importados. Afirmou o Painel que as liminares constituíam uma restrição disfarçada ao comércio internacional, e vai de encontro à política ambiental nacional, pois o impacto negativo de um pneu reformado a partir de pneu usado proveniente da UE é o mesmo de um pneu reformado importado da UE. O Órgão de Apelação confirmou a decisão do Painel, e considerou ainda arbitrária a discriminação gerada pelas liminares.

A decisão do OSC sobre o impacto das decisões do Poder Judiciário sobre o comércio internacional demonstra a abrangência de sua competência, e destaca o fato de que é indiferente ao Direito Internacional a origem da medida questionada, podendo ser um ato de qualquer dos poderes ou esferas de governo, atraindo, sempre, a responsabilidade do Estado.

No cumprimento das determinações do OSC, o Brasil tinha duas opções: i) alterar as normas questionadas e liberar o mercado de pneus usados e reformados de forma ampla; e ii) incluir o Mercosul na vedação de importação e, concomitantemente impedir o deferimento de novas decisões judiciais autorizando a importação, excluindo a discriminação apontada pela OMC, ou seja, ou liberar para todos ou proibir para todos e impedir novas liminares. A opção tomada pelo Brasil foi a segunda.

Diante da impossibilidade de intervenção do Poder Executivo nas decisões do Poder Judiciário, a estratégia traçada foi o ajuizamento de uma ação judicial no Supremo Tribunal Federal (ADPF) pedindo a suspensão imediata das liminares e a declaração de inconstitucionalidade de qualquer interpretação judicial que viabilize a importação de pneus usados de qualquer espécie. A ação foi julgada procedente pelo STF, com o deferimento da medida liminar, adequando o Brasil à determinação da OMC neste aspecto.

Para impor a verdação ao Mercosul, o Brasil alterou unilateralmente a Portaria Secex nº 02/2002, passando a impor cotas à importação de pneus reformados do Uruguai e Paraguai, gerando grande impacto na indústria desses dois

países. As cotas foram sendo reduzidas anualmente, até que a Portaria Secex nº 24/2009 impediu completamente a importação de pneumáticos usados ou reformados de forma ampla.

Em 14 de setembro de 2009 o Brasil comunicou à OMC o cumprimento das determinações do OSC, após a edição da Portaria SECEX nº24 em agosto 2009 e do julgamento da ADPF nº 101 em junho de 2009¹⁵⁵.

3.6. Caso do Suco de Laranja (DS382)

3.6.1. Contextualização

A produção de laranjas no Brasil remonta ao século XVI, introduzida pelos portugueses que encontraram no Rio de Janeiro terras férteis para o desenvolvimento desta lavoura. No início do século XX a produção de laranjas se ampliou, expandiu-se para a região de São Paulo e transformou o Brasil em um dos maiores produtores mundiais da fruta.

Com a ampliação do volume produzido, o Brasil passou a exportar suco de laranja, e ingressou no mercado dos Estados Unidos na década de 1960, quando sucessivas geadas ocorridas na Flórida afetaram negativamente a produção norte americana. Àquele tempo, os EUA eram o maior produtor e maior exportador de suco de laranja do mundo. Nos anos 80, com sucessivas geadas na Flórida causando grande prejuízo à produção norte americana de suco de laranja, o Brasil passou a ser o maior produtor mundial da fruta.

O Brasil exporta 98% do suco de laranja que produz¹⁵⁶, em razão da preferência nacional em fazer suco a partir da fruta *in natura*. O Brasil é atualmente o maior exportador mundial de suco de laranja, com 85% das exportações do

¹⁵⁵ “o Brasil, nessa controvérsia, inaugurou uma forma de atuação corrosiva e perversa para o regime internacional de comércio ao utilizar-se de exceções ambientais e de saúde pública para justificar uma barreira puramente comercial. A forma de implementação da decisão pelo Brasil provocou uma degenerescência nas instituições democráticas em favor de um grupo de interesse que alargou sua reserva mercadológica e sua esfera de influência, ou seja, justamente os efeitos contrários aos esperados pelo funcionamento dos SSC nos modelos não-discriminatórios, que visa o livre fluxo de mercadorias entre os Estados por meio de um delicado equilíbrio com as políticas públicas de defesa de valores sociais” DEITOS. Marc Antoni. Contencioso internacional do comércio de pneumáticos – politização da política externa e internacionalização da política doméstica. Porto Alegre: UFRS. Dissertação de Mestrado, 2010, p.226.

¹⁵⁶ LOHBAUER, Christian, O Contencioso do Suco de Laranja entre Brasil e Estados Unidos na OMC. Revista de Política Externa, São Paulo, vol. 20, no. 2, set-out-nov 2011.

mundo, e desse total exportado 70% é destinado ao mercado consumidor europeu¹⁵⁷.

O mercado mundial de suco de laranja é atualmente caracterizado por uma forte concorrência, com grande dificuldade de expansão de mercados pelas grandes empresas produtoras por diversas razões, como o aumento dos custos de produção, a redução do consumo, as variações do câmbio, etc. Neste panorama, os EUA, em 2005, pressionado por suas empresas nacionais produtoras de suco de laranja, especialmente as localizadas no Estado da Flórida, iniciaram investigação sobre a prática de *dumping* pelas produtoras brasileiras. O Departamento de Comércio dos Estados Unidos (USDOC) enviou questionários às empresas brasileiras, solicitando informações para subsidiar uma decisão acerca da prática ou não do *dumping* na exportação de suco de laranja.

O resultado da primeira investigação, relativa ao período de outubro de 2003 a setembro de 2004, constatou a ocorrência de *dumping* com margens entre 24% e 60%. Estas margens de *dumping* passaram a ser exigidas como depósito prévio em todas as exportações aos EUA a partir de agosto de 2005¹⁵⁸, como determinação preliminar. A primeira revisão do processo ocorreu em 2007, abrangendo o período entre agosto de 2005 e fevereiro de 2007, e encontrou margens de *dumping* entre 0,51% e 3%, tendo sido os depósitos devolvidos com juros. A segunda revisão ocorreu em 2008, considerando o período de março de 2007 a fevereiro de 2008, e encontrou margem de *dumping* de até 8%.

Apesar de baixas as margens encontradas, a preocupação das empresas brasileiras centrava-se na metodologia de cálculo utilizada pelos EUA, denominada *zeroing*, que superdimensionava a margem de *dumping* ou mesmo o encontrava onde não existia. Esta prática já havia sido questionada por outros países, e as empresas brasileiras previram problemas futuros com as exportações aos EUA em razão desta metodologia de cálculo, e solicitaram ao governo brasileiro que pedisse a instauração de um Painel na OMC para resolver a questão.

¹⁵⁷ LOHBAUER, Christian, O Contencioso do Suco de Laranja entre Brasil e Estados Unidos na OMC. Revista de Política Externa, São Paulo, vol. 20, no. 2, set-out-nov 2011

¹⁵⁸ LOHBAUER, Christian, O Contencioso do Suco de Laranja entre Brasil e Estados Unidos na OMC. Revista de Política Externa, São Paulo, vol. 20, no. 2, set-out-nov 2011

3.6.2. O Contencioso

Após a fase inicial de consultas, o Brasil solicitou a instauração de um Painel contra os Estados Unidos, questionando a metodologia do *zeroing* utilizada por aquele país na investigação do *dumping* sobre o suco de laranja brasileiro. O Brasil afirmou que a prática do *zeroing* violava os artigos 2.4, 2.4.2 e 9.3 do Acordo *Antidumping*, e o artigo VI:2 do GATT 1994.

A cronologia do Painel pode ser representada pelo seguinte quadro:

Quadro 7 Cronologia do contencioso EUA – Suco de laranja: DS382

Partes		Acordos Envolvidos
Reclamante	Brasil	Acordo Antidumping: artigos 2.4, 2.4.2 e 9.3. GATT 1994: artigo VI:2
Reclamado	Estados Unidos	
Terceiros Interessados	Argentina, União Europeia, Coréia do Sul, México, Taiwan e Tailândia.	
Cronologia do contencioso		
Solicitação do Painel		20 de agosto de 2009
Estabelecimento do Painel		25 de setembro de 2009
Circulação do Relatório do Painel		25 de março de 2011
Adoção do Relatório pelo OSC		17 de junho de 2011

Fonte: www.wto.org

O Brasil contestou as medidas *antidumping* aplicadas contra o suco de laranja importado do Brasil nas revisões administrativas relativas aos períodos de 2005-2007 e 2007-2008, afirmando, em síntese, que a análise de *dumping* deve ocorrer considerando o produto como um todo, e não em cada transação específica, como fazia os EUA ao utilizar o *zeroing*. Segundo alegou o Brasil, o conceito de *dumping* relaciona-se ao exportador, e por isso deve ser considerado a partir da totalidade dos resultados da comparação entre o valor normal ¹⁵⁹ e o preço do suco exportado.

Após muitas ponderações sobre o conceito de *dumping* que pode ser deduzido do artigo VI:1 do GATT 1994 e do artigo 2.1 do Acordo *antidumping*, para definir se o *dumping* refere-se ao produto como um todo (alegação brasileira) ou a cada transação específica (entendimento dos Estados Unidos), o Painel concluiu favoravelmente ao Brasil, e condenou a prática do *zeroing*. Quanto ao art. 2.4 do Acordo *antidumping*, que determina que na análise do *dumping* deve ser feita uma “comparação justa” (*fair comparison*) entre o preço exportado e o valor normal, o

¹⁵⁹ O Valor normal é um parâmetro para o cálculo da margem de dumping, e consiste no preço pago pelo produto em seu mercado de origem. A margem de *dumping* corresponde ao montante em que o valor normal excede o preço de exportação.

Painel concluiu que a prática do *zeroing* impede uma comparação justa¹⁶⁰, ao transformar em zero os valores negativos encontrados em cada operação específica, aumentando artificialmente os valores positivos encontrados para a comparação.

A decisão do Painel considerou ilegal tanto a aplicação do *zeroing* quanto seu uso sistemático pelos Estados Unidos. Seu relatório foi acolhido pelo Órgão de Solução de Controvérsias, e os Estados Unidos decidiram não apresentar apelação contra a decisão, aceitando a ilegalidade da prática do *zeroing*, o que já havia sido declarada pelo OSC em outros Painéis.

Em março de 2012 os Estados Unidos anunciaram a eliminação das medidas *antidumping* sobre o suco de laranja brasileiro¹⁶¹, mas segundo o Itamaraty a principal barreira comercial objeto da condenação da OMC não foi retirada, levando o Brasil a estudar a possibilidade de requerer a instauração de um novo Painel, objetivando a implementação completa da decisão¹⁶².

4. A balança comercial brasileira e sua relação com os principais contenciosos do Brasil na OMC

A atuação do Brasil na OMC, e em especial nos contenciosos comerciais nos quais é parte demandante, possui uma forte relação com a conjuntura econômica brasileira, concentrando-se, em sua maior parte, nos setores comerciais de maior relevo sob o aspecto de produção e exportação. Como se verá nos gráficos e tabelas abaixo, os volumes e valores relacionados à importação e exportação são relevantes no momento de ingressar com uma demanda comercial na OMC, constituindo o primeiro aspecto observado pelo Brasil na análise da conveniência deste ingresso.

Por outro lado, se são fundamentais a importância econômica do setor prejudicado, os números não revelam uma influência relativa à importância política e econômica dos rivais do Brasil nestes contenciosos, ou seja, o Brasil interpõe

¹⁶⁰ Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/contencioso-na-omc-entre-brasil-e-estados-unidos-sobre-medidas-antidumping-aplicadas-sobre-a-importacao-de-suco-de-laranja-brasileiro-relatorio-final-do-painel-brasil-2013-usa-wto-dispute-on-anti-dumping-measures-on-imports-of-brazilian-orange-juice>. Acesso em: 15/05/2012

¹⁶¹ Disponível em: <http://www.revistaagropecuaria.com.br/2012/03/21/estados-unidos-diminuem-taxa-protecionista-para-o-suco-brasileiro/>. Acesso em: 15/05/2012

¹⁶² Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/imprensa,brasil-estuda--retaliar-eua-por-suco-de-laranja,-852616,0.htm>. Acesso em: 15/05/2012

ações tanto contra seus maiores parceiros comerciais, e grandes economias mundiais, quanto contra outros países em desenvolvimento¹⁶³.

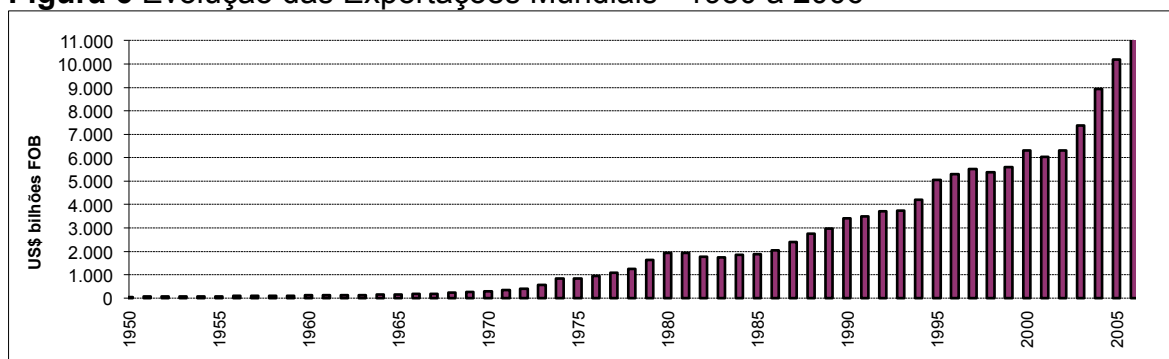
Para compreender a posição do Brasil no cenário mundial, no tocante ao comércio internacional, são necessários esclarecimentos acerca do perfil comercial brasileiro, sendo importante destacar os principais produtos brasileiros de exportação e importação, os principais parceiros do Brasil no comércio e o grau de importância do país para o comércio do mundo. Para isso, neste tópico será feita uma abordagem do perfil comercial brasileiro com base nos principais indicadores econômicos ao longo da história, para se constatar que o comércio internacional representa, hoje, para o Brasil, o principal caminho para o desenvolvimento econômico.

4.1. O Brasil no contexto internacional

O comércio mundial sofreu um grande impulso após o final da Segunda Guerra Mundial, passando a crescer de forma consistente sob as normas estabelecidas pelo GATT-1947 e pelas instituições de Bretton Woods. A participação do Brasil no comércio mundial, entretanto, sempre foi, em termos relativos, pequena, não chegando, atualmente, a 2% do total de exportações e importações.

O gráfico abaixo demonstra o rápido crescimento do comércio internacional entre 1950 e 2006, com uma forte aceleração após a década de 1990. Em seguida, gráfico demonstrando a participação das exportações e importações brasileiras em relação ao volume mundial, no mesmo período.

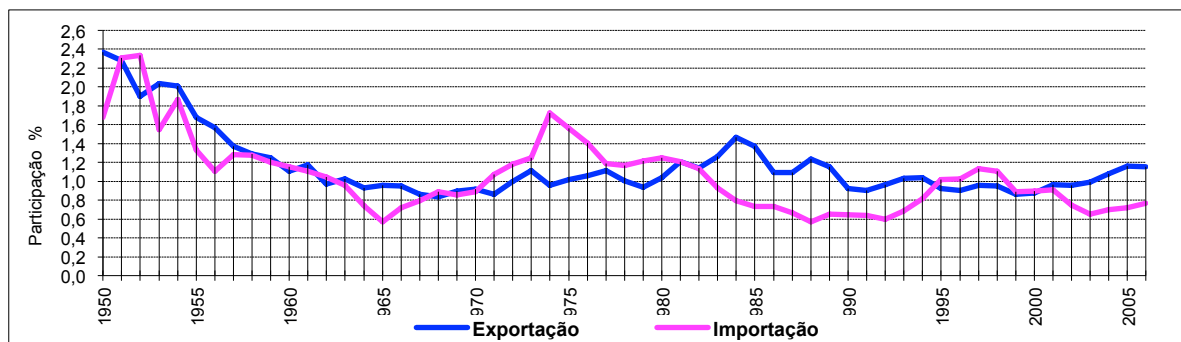
Figura 6 Evolução das Exportações Mundiais - 1950 a 2006



Fonte: Dados obtidos no site www.wto.org

¹⁶³ Entrevistas com especialistas neste campo revelaram que há, dentro do governo, uma resistência maior em ingressar com demandas contra países em desenvolvimento, especialmente se pertencentes ao mercosul, por razões de natureza político-diplomática (BARRAL, Welber Oliveira. Entrevista concedida a Milton Carvalho Gomes. Brasília-DF, 28 jun. 2012)

Figura 7 Participação % do Brasil nas Exportações e Importações Mundiais



Fonte: Dados obtidos no site www.wto.org

Por outro lado, mesmo sendo pequena a participação brasileira no comércio internacional em termos gerais, o Brasil é atualmente a sétima maior economia mundial e ocupa papel importantíssimo como primeiro maior exportador mundial diversos produtos como açúcar, café, suco de laranja, etanol, carne bovina, fumo e carne de frango, e como segundo maior exportador mundial de soja em grão, minério de ferro, óleo de soja, e farelo de soja, sendo ainda um importante exportador de couros e peles, calçados, milho, aviões, algodão, automóveis, alumínio e aço, como mostram as figuras abaixo.

Figura 8 Maiores Economias Mundiais por US\$ Trilhões - 2010

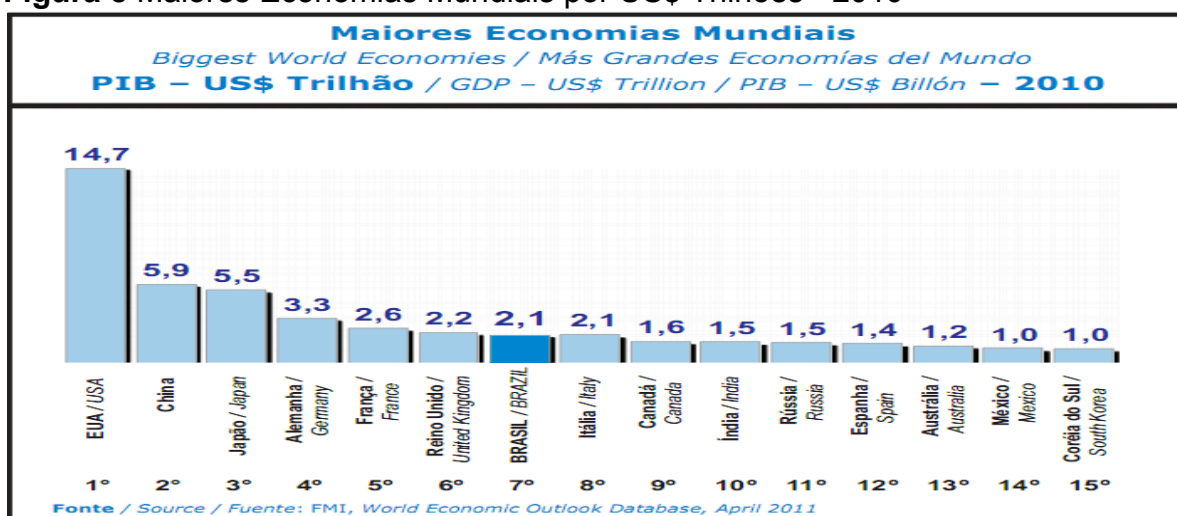
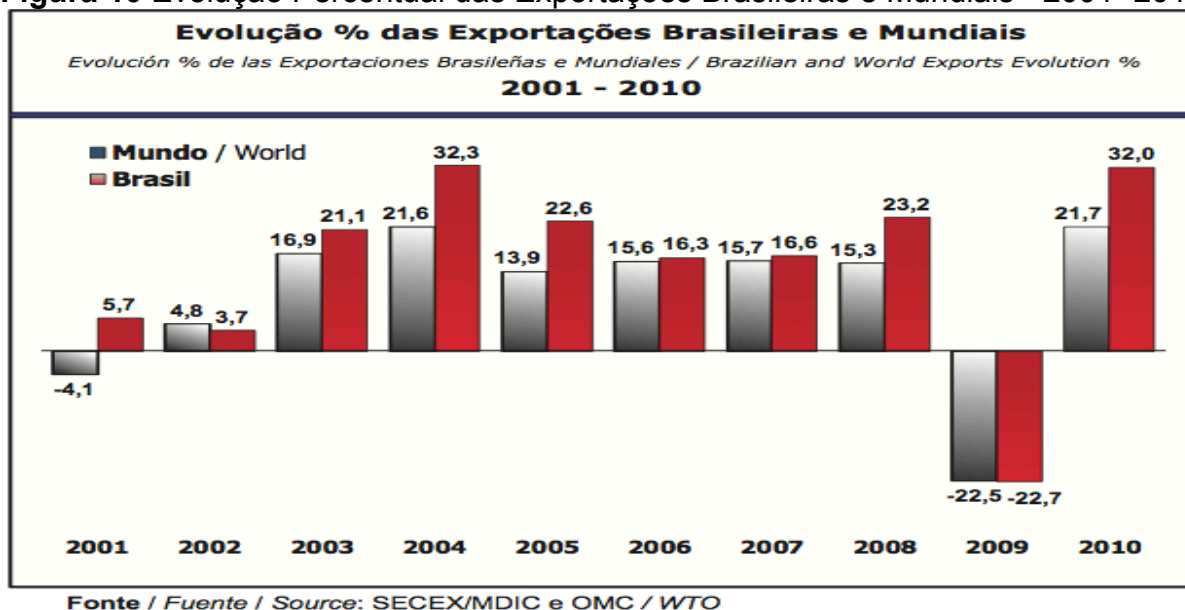


Figura 9 Produção e Exportação de Produtos Seleccionados Brasil no Mundo

Brasil no Mundo – Produção e Exportação de Produtos Seleccionados <i>Brazil in the World – Production and Exports of Selected Products</i> <i>Brasil en el Mundo – Producción y Exportación de Productos Seleccionados</i>		
PRODUTOS PRODUCTS / PRODUCTOS	PRODUÇÃO PRODUCTION / PRODUCCIÓN	EXPORTAÇÃO EXPORTS / EXPORTACIÓN
AÇÚCAR / SUGAR / AZÚCAR	1º	1º
CAFÉ / COFFEE	1º	1º
SUCO DE LARANJA / ORANGE JUICE / JUGO DE NARANJA	1º	1º
ETANOL / ETHANOL	2º	1º
CARNE BOVINA / BEEF / CARNE	2º	1º
FUMO / TOBACCO / HUMO	2º	1º
SOJA EM GRÃO / SOY BEANS / GRANOS DE SOJA	2º	2º
COUROS E PELES / LEATHER AND FUR / CUEROS Y PIELES	2º	4º
CARNE DE FRANGO / CHICKEN MEAT / POLLO	3º	1º
MINÉRIO DE FERRO / IRON ORE / MINERAL DE HIERRO	3º	2º
CALÇADOS / SHOES / CALZADOS	3º	6º
ÓLEO DE SOJA / SOYBEAN OIL / ACEITE DE SOJA	4º	2º
FARELO DE SOJA / SOYBEAN RESIDUE / HARINA DE SOJA	4º	2º
MILHO / MAIZE / MAÍZ	4º	3º
AVIÕES / AIRPLANES / AVIONES	4º	4º
CARNE SUÍNA / PORK MEAT / CARNE DE CERDO	4º	4º
ALGODÃO / COTTON / ALGODÓN	5º	5º
AUTOMÓVEIS / CARS / AUTOMÓVILES	5º	12º
ALUMÍNIO / ALUMINIUM / ALUMINIO	7º	6º
AÇO / STEEL / ACERO	9º	13º

Fontes / Sources / Fuentes: EMBRAER; ABICALÇADOS; ANFAVEA; ACICB; GTIS; IISI; RFA; USDA; OICA; U. S. Geological Survey

O Brasil ocupa, atualmente, no comércio mundial, a 20ª posição entre os países importadores, em valor total importado, e a 22ª posição entre os países exportadores, sendo possível verificar um crescimento significativo da participação brasileira no comércio entre os 2009 e 2010. O crescimento da participação brasileira é consistente e pode ser facilmente verificado no período de 2001 a 2010. No mesmo intervalo, é possível constatar que as exportações brasileiras crescem proporcionalmente mais que as exportações mundiais em praticamente todos os anos no período mencionado, como se observa na figura abaixo.

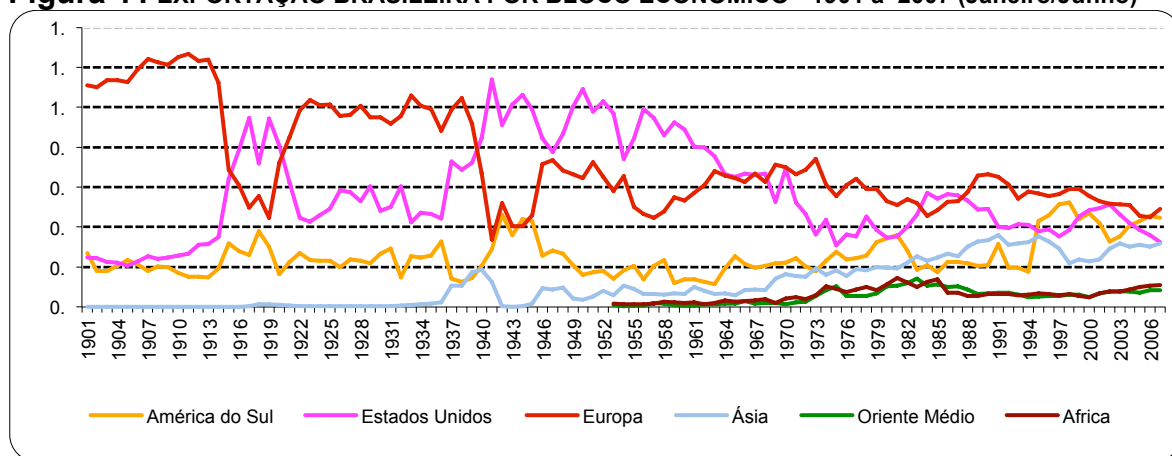
Figura 10 Evolução Percentual das Exportações Brasileiras e Mundiais - 2001- 2010

A participação brasileira no comércio internacional, em termos relativos, permanece muito pequena, não atingindo, atualmente, 1,5%, sendo o 20º maior importador e 22º maior exportador mundial em 2010. Entretanto, o Brasil se destaca como principal exportador mundial de produtos como açúcar, café, suco de laranja, etanol, carne bovina, fumo e carne de frango, exercendo função estratégica pela importância desses produtos, sendo ainda a 7ª maior economia do mundo.

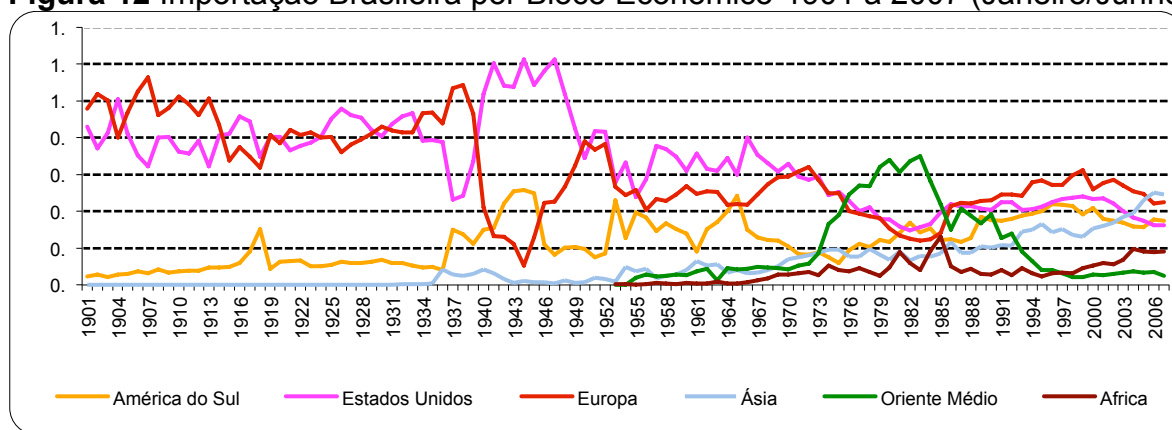
4.2. Os parceiros comerciais do Brasil

Os principais parceiros do Brasil no comércio exterior, desde o início do século XX, foram os Estados Unidos e a Europa, que se alternaram como principais mercados consumidor e fornecedor brasileiro ao longo do período. A América Latina aparece em terceiro lugar, ganhando maior importância e se equiparando aos dois primeiros a partir de meados da década de 1990.

A partir da década de 1950, o Brasil passa a direcionar parte de seu comércio para a África e Oriente Médio, regiões que tiveram sua participação em curva ascendente até os dias atuais, assim como a Ásia, que atualmente é o principal mercado fornecedor brasileiro, como se verifica nos gráficos abaixo. Essa diversificação de mercados com os quais o Brasil pratica o comércio internacional implica em uma redução da participação dos Estados Unidos, a partir de meados da década de 1950.

Figura 11 EXPORTAÇÃO BRASILEIRA POR BLOCO ECONÔMICO - 1901 a 2007 (Janeiro/Junho)

Fonte: www.mdic.gov.br

Figura 12 Importação Brasileira por Bloco Econômico-1901 a 2007 (Janeiro/Junho)

Fonte: www.mdic.gov.br

Atualmente o Brasil possui importantes parceiros comerciais em todas as regiões do planeta. O principal mercado fornecedor ao Brasil continua sendo o dos Estados Unidos, seguido de China, Argentina, Alemanha, Coreia do Sul, Nigéria, Japão, Itália, Índia e França, como se observa na tabela abaixo. Dentre os 10 principais mercados fornecedores estão representados quase todos os continentes: América do Norte (1), América do Sul (1), África (1), Ásia (4) e Europa (3), demonstrando com clareza a diversidade de parceiros do Brasil no comércio.

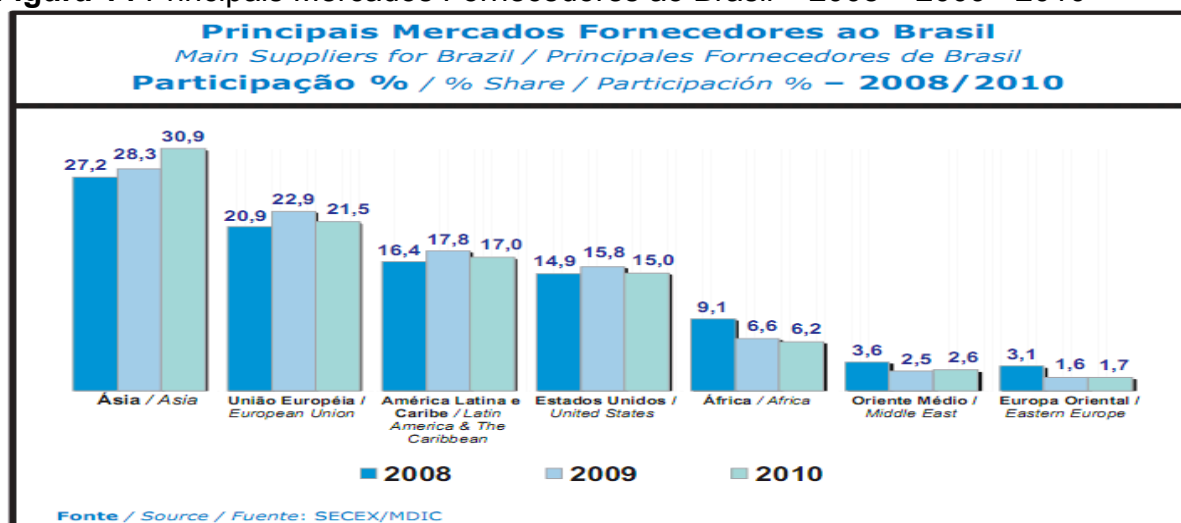
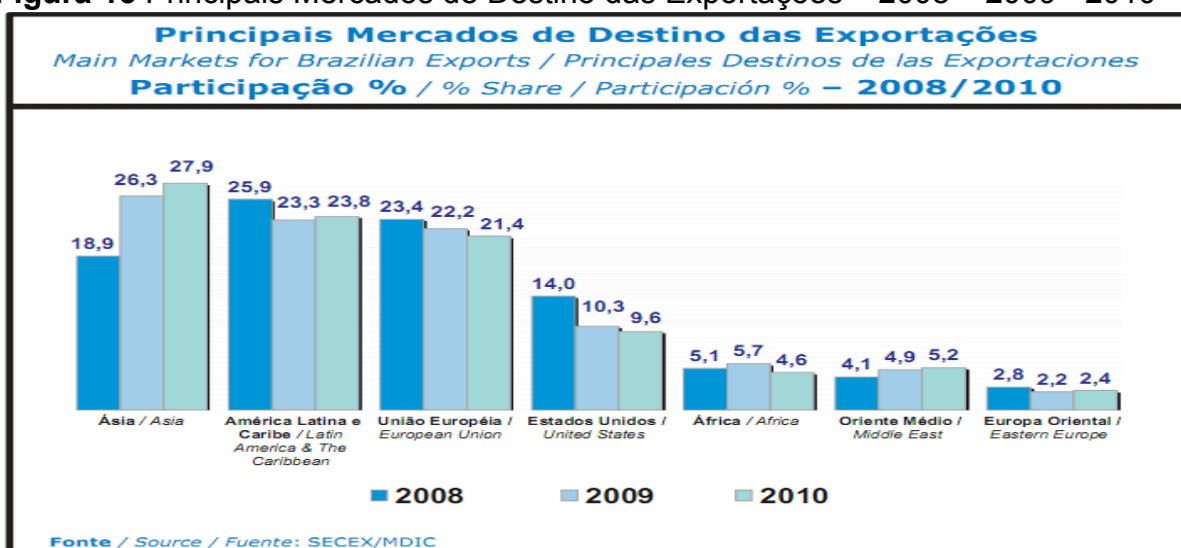
Figura 13 Principais Países Fornecedores ao Brasil por US\$ Milhões – 2011-
Janeiro a Junho

Principais Países Fornecedores ao Brasil <i>Principales Países Fornecedores de Brasil / Major Suppliers Countries to Brazil</i> Janeiro-Junho / Enero-Junio / January-June – 2011 US\$ Milhões / US\$ Millones / US\$ Millions			
	Valor <i>Value</i>	Δ % 2011/10	Part % <i>% Share</i>
1 – Estados Unidos / <i>United States</i>	15.862	30,3	15,1
2 – China	14.740	36,9	14,0
3 – Argentina	7.991	19,1	7,6
4 – Alemanha / <i>Alemania / Germany</i>	7.098	27,9	6,7
5 – Coreia do Sul / <i>Coreia del Sur / South Korea</i>	4.965	23,2	4,7
6 – Nigéria / <i>Nigeria</i>	4.632	64,6	4,4
7 – Japão / <i>Japón / Japan</i>	3.956	24,5	3,8
8 – Itália / <i>Italia / Italy</i>	2.874	30,2	2,7
9 – Índia / <i>India</i>	2.572	37,2	2,4
10 – França / <i>Francia / France</i>	2.559	11,2	2,4
11 – Chile	2.354	23,8	2,2
12 – México / <i>Mexico</i>	2.277	30,7	2,2
13 – Taiwan	1.591	12,6	1,5
14 – Espanha / <i>España / Spain</i>	1.591	33,4	1,5
15 – Arábia Saudita / <i>Saudi Arabia</i>	1.518	64,1	1,4

Fonte / Fuente / Source: SECEX/MDIC

Observando os parceiros do Brasil a partir dos blocos continentais dos quais fazem parte, percebe-se nos últimos anos um importante aumento da participação da Ásia, tanto como mercado fornecedor quanto como mercado consumidor de produtos brasileiros. A Ásia é responsável por 30,9% das importações brasileiras, e 27,9% das exportações, em 2010, sendo a principal região para o comércio exterior do país. A título de comparação, os Estados Unidos, país individualmente mais importante nas relações comerciais do Brasil, foi responsável por 15% das importações e 9,6% das exportações brasileiras em 2010.

As exportações brasileiras apresentam, entre 2008 e 2010, uma clara tendência de crescimento na direção da Ásia, compensada por uma redução da participação da América Latina e Caribe (de 25,9% para 23,8%), da União Européia (de 23,4% para 21,4%), dos Estados Unidos (de 14% para 9,6%) e da África (de 5,1% para 4,6%). Houve um crescimento da participação do Oriente Médio, em menor proporção, crescendo de 4,1% para 5,2% no período.

Figura 14 Principais Mercados Fornecedores ao Brasil – 2008 – 2009 - 2010**Figura 15** Principais Mercados de Destino das Exportações – 2008 – 2009 - 2010

No tocante aos parceiros comerciais, o Brasil passou a diversificar bastante seus mercados a partir de meados do século XX, possuindo hoje relações importantes com nações de todo o mundo. A Ásia já é o mercado mais importante para o Brasil, tanto fornecedor quanto consumidor, e a tendência atual é de ampliação dessa parceria. A América Latina e Caribe ocupam o segundo lugar como mercado consumidor e terceiro lugar como mercado fornecedor, em posição inversa à da União Europeia. Os Estados Unidos aparecem em quarto lugar, com uma tendência de redução de sua participação como mercado consumidor brasileiro.

Analisando conjuntamente estes dados dos parceiros comerciais e a tendência de aumento de exportações na direção da Ásia, percebe-se que não

guardam a devida correlação com os contenciosos nos quais o Brasil foi demandante. As disputas comerciais iniciadas pelo Brasil tiveram como adversário, em sua maioria, os Estados Unidos e a União Europeia, não havendo nenhuma demanda proposta contra algum país asiático, como China e Índia. As exportações brasileiras demonstram uma tendência de crescimento na direção dos países contra os quais o Brasil não apresentou demanda na OMC, ao tempo em que as disputas submetidas àquela Organização concentram-se contra países que são historicamente os principais parceiros comerciais do Brasil.

4.3. A Pauta comercial brasileira e os contenciosos iniciados pelo Brasil na OMC

O objetivo deste subtópico é traçar um paralelo entre os contenciosos iniciados pelo Brasil na OMC e os produtos que compõe sua pauta importadora e exportadora, buscando identificar alguma ligação entre estes dois elementos. A análise partirá dos casos nos quais o Brasil foi demandante na OMC, desde sua criação, para avaliar quais os setores internos economicamente afetados e sua importância na economia brasileira (especialmente sob o prisma do comércio exterior). Abordará, ainda, quais os principais rivais brasileiros nestas demandas, buscando identificar alguma relação destes com os principais parceiros comerciais do Brasil no comércio internacional.

Como já abordado neste capítulo, desde a criação da OMC o Brasil participou de 25 disputas comerciais como demandante. Desses 25 casos, 10 foram resolvidos na fase de consultas, 11 deram ganho de causa ao Brasil, 2 deram vitória parcial ao Brasil e 2 ainda estão aguardando decisão. O quadro abaixo descreve estas demandas, destacando os países demandados e os produtos envolvidos na disputa:

Quadro 8: Contenciosos com o Brasil resolvidos por Painel

Nº	Demandado	Produto	Resultado
DS4	Estados Unidos	Gasolina	Vitória
DS69	União Europeia	Carne de frango congelada	Vitória parcial
DS70	Canadá	Aeronaves	Vitória
DS217	Estados Unidos	Diversos produtos	Vitória
DS219	União Europeia	Tubos e conexões de ferro fundido maleável	Vitória
DS222	Canadá	Aeronaves	Vitória parcial
DS241	Argentina	Frango	Vitória
DS259	Estados Unidos	Produtos siderúrgicos	Vitória
DS266	União Europeia	Açúcar	Vitória
DS267	Estados Unidos	Algodão	Vitória
DS269	União Europeia	Frango desossado congelado	Vitória
DS382	Estados Unidos	Suco de Laranja	Vitória

Fonte: www.wto.org

Quadro 9: Contenciosos com o Brasil não resolvidos por Painel

Nº	Demandado	Produto	Resultado
DS71	Canadá	Aeronaves	Resolvido na fase de consultas
DS112	Peru	Ônibus	Resolvido na fase de consultas
DS154	União Europeia	Café	Resolvido na fase de consultas
DS190	Argentina	Produtos têxteis	Resolvido na fase de consultas
DS208	Turquia	Conexões de aço e ferro	Resolvido na fase de consultas
DS209	União Europeia	Café solúvel (SGP)	Resolvido na fase de consultas
DS216	México	Transformadores elétricos	Resolvido na fase de consultas
DS218	Estados Unidos	Produtos siderúrgicos	Resolvido na fase de consultas
DS224	Estados Unidos	Propriedade intelectual	Resolvido na fase de consultas
DS239	Estados Unidos	Silício metálico	Resolvido na fase de consultas
DS250	Estados Unidos	Suco de laranja e frutas cítricas	Painel formado. Acordo.

Fonte: www.wto.org

Quadro 10: Contenciosos com o Brasil ainda pendentes

Nº	Demandado	Produto	Resultado
DS365	Estados Unidos	Produtos agrícolas	Painel ainda não composto
DS409	União Europeia	Propriedade intelectual	Em fase de consultas
DS439	África do Sul	Carne de frango congelada	Em fase de consultas

Fonte: www.wto.org

As demandas brasileiras na OMC são variadas quanto ao setor econômico envolvido, mas concentram-se, claramente, nos produtos de maior relevância para o comércio exterior do Brasil, destacando-se os cinco casos envolvendo produtos metálicos (DS208, DS218, DS219, DS239 e DS259) três casos sobre o frango (DS69, DS241 e DS269), dois sobre o café (DS154 e DS209) e dois sobre o suco de laranja (DS250 e DS382). Estes produtos envolvidos e mais de uma demanda estão todos entre os mais importantes produtos de produção e exportação brasileira: o Brasil é o 3º maior produtor e 2º maior exportador de minério de ferro, 9º maior produtor e 13º maior exportador de aço e 7º maior produtor e 6º maior exportador de alumínio no mundo. Quanto ao frango, o Brasil é o maior exportador mundial, e 3º maior produtor. Em relação ao café e ao suco de laranja, o Brasil é o maior produtor e maior exportador mundial de ambos os produtos.

Os demais produtos envolvidos nas demandas propostas pelo Brasil estão igualmente presentes, a maioria deles, entre os principais produtos de exportação brasileiros: açúcar, o Brasil é o maior produtor e maior exportador mundial; aeronaves, o Brasil é o 4º maior produtor e 4º maior exportador; algodão, o Brasil é o 5º maior produtor e 5º maior exportador. Os casos restantes, sobre propriedade intelectual, transformadores elétricos, produtos têxteis e ônibus, foram resolvidos na fase de consultas, em sua maioria não tendo havido nem a formação de Painel.

Destas demandas iniciadas pelo Brasil, os produtos agrícolas representam 28% do total (7 casos entre 25) e se considerarmos apenas as demandas que foram efetivamente julgadas, a representatividade dos agrícolas é de 25% (3 casos entre 12), tendo sido o Brasil vitorioso em todos eles (açúcar, algodão e suco de laranja). Existe, ainda, a possibilidade de outros contenciosos agrícolas. A soja é uma discussão permanente, principalmente em razão dos fortes subsídios norte-americanos. Entretanto, atualmente os preços internacionais estão acima do preço de referência norte-americano, o que não causa prejuízo aos produtores. Quando o preço internacional cair, esse interesse será mais visível¹⁶⁴.

O crescimento que vem sendo verificado da agricultura brasileira necessita da abertura dos mercados e da conquista de novas fronteiras comerciais, por isso as negociações internacionais e o Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC tem uma dimensão tão grande para o Brasil. A atuação do país nestes organismos abre a possibilidade de derrubada de medidas protecionistas prejudiciais a este crescimento, adotadas por diversos países, favorecendo o agronegócio, que representa um terço do Produto Interno Bruto – PIB, um terço dos empregos e um terço do comércio exterior brasileiro.

Analisando estes mesmos contenciosos pelo aspecto dos demandados, percebe-se que as demandas brasileiras dirigem-se, principalmente, contra os Estados Unidos e União Europeia. Dos 26 casos demandados pelo Brasil, 7 são contra a União Europeia e 10 contra os Estados Unidos, o que representa, respectivamente, 28% e 40%, totalizando 68% dos casos.

Atualmente, a importância dos Estados Unidos e da União Europeia para o comércio exterior brasileiro vem sendo reduzido, tendo sido ultrapassados pela Ásia desde meados dos anos 2000. Por sua vez, a Ásia já figura como principal destino das exportações brasileiras e principal mercado fornecedor para o Brasil, apresentando uma tendência de ampliação desta posição. Percebe-se, assim, que o maior volume de contenciosos não se justifica pela importância do mercado do país adversário para o Brasil, mas possivelmente em razão das posturas protecionistas adotadas pelos Estados Unidos e pela União Europeia, contrariando interesses comerciais brasileiros, especialmente em questões agrícolas.

¹⁶⁴ RODRIGUES, Roberto. Depoimento do Ministro Roberto Rodrigues. In: LIMA, Maria Lúcia Labate Mantovanini Padua; ROSENBERG, Barbara. (Org.). Solução de controvérsias: o Brasil e o contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009.

Importante destacar que das disputas iniciadas pelo Brasil, nenhuma é contra um país Asiático, e dentre as que foram efetivamente julgadas por um Painel, apenas a Argentina e o Canadá, além dos EUA e da UE, são partes demandadas.

Fica clara a inclinação brasileira no sentido de concentrar seus contenciosos nos assuntos de maior relevância atual para sua pauta comercial, com a finalidade de garantir a continuidade do panorama vigente, com a permanência do protagonismo dos produtos de maior destaque como os agropecuários (açúcar, suco de laranja, algodão, frango) e os ligados à indústria siderúrgica. Os demais contenciosos, envolvendo assuntos como propriedade intelectual, são circunstanciais e não representam áreas de interesse prioritário do Brasil.

Por outro lado, a partir dos dados analisados não é possível identificar sinais de utilização do mecanismo de solução de controvérsias da OMC com a finalidade de abertura de novos mercados ou inserção de novos produtos nos mercados externos, ou seja, não se verifica, nos contenciosos apresentados na OMC, um reflexo do planejamento de longo prazo da política de comércio exterior brasileira. Neste aspecto, os contenciosos apresentam um caráter nitidamente reativo às medidas protecionistas adotadas pela União Europeia e pelos Estados Unidos, e não promocional das diretrizes de política externa vigentes.

CAPÍTULO III - COMO O BRASIL SE PREPARA PARA A DEFESA DE SEUS INTERESSES NO ÓRGÃO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DA OMC

O Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC constitui um importante instrumento de proteção dos interesses comerciais brasileiros em nível internacional. A atual abrangência temática dos acordos firmados no âmbito daquela Organização, somada à efetividade demonstrada pelo OSC desde sua criação, revelam a necessidade de se garantir a capacidade técnica e jurídica do Estado brasileiro para a adequada utilização deste mecanismo.

O órgão de solução de controvérsias da OMC é atualmente o mecanismo de maior efetividade, no mundo, para a resolução de disputas internacionais, tendo em vista o elevado grau de cumprimento de suas decisões pelos países derrotados nas demandas por ele decididas. Diante desse cenário, as políticas internas implementadas pelos membros da OMC estão sob constante fiscalização dos seus parceiros comerciais, que dispõe do OSC como foro eficaz contra práticas lesivas aos princípios e regras de Direito Internacional Econômico. O cumprimento dos acordos comerciais tem sido garantido com eficiência pelo OSC, o que vem gerando uma preocupação cada vez maior dos atores do comércio internacional em elaborar suas políticas econômicas internas em conformidade com as normas contidas nestes acordos, e também com a jurisprudência deste órgão.

A decisão brasileira de ingressar com uma demanda comercial contra outros países membros da OMC é notadamente uma decisão política, influenciada por inúmeras variáveis internas e externas, e que possui implicações diretas nas negociações comerciais em andamento entre os envolvidos. Os mecanismos de identificação da violação, a avaliação de sua gravidade, a decisão de proteger os interesse de determinados setores internos, a valoração das provas e elementos concretos disponíveis, das repercussões políticas de uma eventual demanda e da relevância econômica do prejuízo causado internamente são apenas alguns dos principais aspectos levados em consideração no momento da tomada desta decisão, envolvendo diversos setores do governo, com interesses nem sempre convergentes.

Por outro lado, a par das decisões de política comercial, a defesa propriamente dita do Brasil nas demandas já instauradas no OSC, seja após a decisão de ingresso, nos casos em que é demandante, seja nos casos em que é demandado, constitui um segundo viés de atuação do Brasil na OMC. Tomada a

decisão de iniciar um contencioso comercial, ou sendo intimado para se defender em uma lide iniciada por outro país membro, atos como a coleta de informações, a definição das teses de defesa, a elaboração de petições e a atuação concreta junto ao OSC constituem tarefas técnico-jurídicas que são executadas conjuntamente por diversos órgãos do governo, nem sempre os mesmos responsáveis pelas decisões políticas. Pode-se considerar esta efetiva atuação no OSC como uma segunda etapa na defesa dos interesses do Brasil no comércio internacional, mais prática, mas não menos importante.

Sendo o Brasil um dos mais assíduos participantes de contendas comerciais apresentadas à apreciação do OSC, destaca-se a importância de compreender como este país se organiza, internamente, para atuar nestes litígios, como demandante e como demandado. A análise desta estrutura administrativa, bem como de seu funcionamento, pode revelar seus méritos e suas deficiências na defesa dos interesses nacionais.

Para atuar de forma eficiente, e obter o maior proveito deste importante instrumento que é o OSC, o Brasil depende de uma estrutura administrativa adequada, tanto do ponto de vista da definição de políticas comerciais quanto da preparação técnica e jurídica para a defesa de seus interesses. A forma como esta estrutura está montada e como ela se porta na defesa desses interesses brasileiros no OSC é o objeto do presente capítulo.

Este capítulo tratará de abordar as estruturas e o funcionamento orgânico do aparato administrativo brasileiro voltado à defesa de seus interesses comerciais em contenciosos comerciais no âmbito do OSC. Com esta finalidade, será dividido em três partes. A primeira investigará a dinâmica do processo decisório brasileiro acerca da política de comércio exterior a ser adotada, ou seja, quais as instâncias administrativas envolvidas na elaboração dessa política, exclusivamente no âmbito governamental. A segunda parte abordará a participação da iniciativa privada na elaboração dessa política comercial, buscando elucidar os instrumentos e mecanismos que a sociedade civil e os setores produtivos possuem para influenciar as decisões do governo, bem como a adequação e a suficiência de tais modelos de interação. Por fim, a terceira parte tratará especificamente da forma como ocorre a defesa dos interesses brasileiros perante o OSC, tanto nas demandas apresentadas como nas sofridas, iniciando por uma análise do processo decisório de dar início a um contencioso comercial para, em seguida, estudar o papel das estruturas

administrativas na efetiva defesa dos interesses nacionais, em suas funções jurídica e diplomática.

1. A definição da política de comércio exterior no Brasil: aspectos institucionais

A divisão de competências entre os três Poderes no Brasil, na forma estabelecida na Constituição Federal de 1988 (que em geral manteve o formato já adotado pelas Constituições anteriores), apresenta como característica marcante o protagonismo do Poder Executivo no campo das políticas internacionais. O artigo 84 da Constituição garantiu privativamente ao Presidente da República o poder de “celebrar tratados, convenções e atos internacionais”, que são objeto de controle posterior pelo Legislativo, a quem se concedeu competência para “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais(...)”. O Poder Legislativo, além de afastado das negociações internacionais, participa menos, também, das políticas tarifárias em comércio exterior, que podem ser alteradas unilateralmente pelo Poder Executivo.

Este sistema brasileiro é similar ao adotado por outros países da América Latina, como por exemplo o Chile, a Argentina e o México, sendo atribuição do Executivo as negociações dos tratados internacionais, que são posteriormente submetidos à aprovação do Legislativo¹⁶⁵. Formalmente, a aprovação do Legislativo constitui uma importante fase do processo de entrada em vigor de um tratado no Brasil. Entretanto, a prática brasileira tem mostrado que o Poder Legislativo pouco influencia neste processo, mantendo-se quase sempre inerte, como um mero espectador da política de comércio exterior no país^{166,167}.

¹⁶⁵ Na Constituição Argentina compete ao Congresso legislar acerca dos direitos alfandegários, tarifas de importação e exportação e regular o comércio internacional, apesar do próprio Congresso Argentino, normalmente, delegar essas funções ao Executivo. No Chile, o Executivo tem competência exclusiva para promover mudanças tarifárias, contudo as alterações devem passar pelo Congresso, enquanto que no México o Legislativo pode rejeitar as alterações tarifárias ou as restrições de importações ou exportações aprovadas pelo Executivo. (JALES, Mario. Executive Summary: Trade Policy in Latin America, the United States and the European Union. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (Coord.). Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais. São Paulo: Singular, 2007 <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03126.pdf>. Acesso em 10/02/2012

¹⁶⁶ JALES, Mario. Executive Summary: Trade Policy in Latin America, the United States and the European Union. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (Coord.). Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais. São Paulo: Singular, 2007 <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03126.pdf>. Acesso em 10/02/2012

¹⁶⁷ Nos anos 1990, o Congresso Nacional marcou sua presença na política internacional, ao negar ratificação a quase 20 acordos bilaterais de proteção de investimentos assinados pelo Brasil no

O Poder Executivo brasileiro é composto, além da Presidência da República, por 24 Ministérios, 9 Secretarias da Presidência com status de Ministério e 6 órgãos com status de Ministério, funcionando como principais centros definidores das políticas públicas implementadas no país. No tocante à política de comércio exterior, a estrutura administrativa brasileira reflete esse centralismo do Executivo, concentrando todos os órgãos envolvidos na definição da política externa neste âmbito do Poder.

Historicamente, o Ministério das Relações Exteriores – MRE sempre foi o principal órgão responsável pela defesa dos interesses brasileiros no campo internacional, exercendo verdadeiro monopólio nesta área praticamente até a década de 1990. Até este período, o interesse dos demais setores governamentais era voltado para as políticas internas, setoriais, muito em razão da política econômica de substituição de importações por meio de subvenções públicas, com foco no crescimento da indústria nacional para atendimento da demanda interna.

Com o aprofundamento do processo de globalização e consequente incremento nas relações entre os países fundadas essencialmente nas relações comerciais, o Direito Internacional evoluiu, e as normas deste campo jurídico passaram a ocupar papel destacado na agenda das principais economias do mundo. Este rápido crescimento terminou por favorecer um processo de especialização do direito internacional, que passou a se fazer presente em todas as áreas de atuação governamental, criando um campo de interesse de comum.

Temas envolvendo o comércio internacional estão atualmente diluídos nas competências de diversos Ministérios e em outros órgãos do governo, de forma que a atuação do Estado brasileiro nestes assuntos exige a harmonização de interesses muitas vezes conflitantes dentro da própria máquina administrativa. A coordenação entre os vários órgãos do governo com competência para definir políticas que afetam as relações comerciais internacionais é fundamental para a prática de uma política comercial coerente a nível nacional. Buscando promover essa

período. Apesar disso, a matéria continuou a atrair pouca atenção do Legislativo, onde diversos acordos ficaram muitos anos aguardando ratificação. (VEIGA, Pedro da Motta. Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e policy-making. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (Coord.). Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais. São Paulo: Singular, 2007. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03126.pdf>. Acesso em 10/02/2012).

harmonização, o Brasil instituiu mecanismos formais de coordenação dessas políticas.

A percepção da necessidade de coordenação de políticas internas em comércio exterior apenas ocorreu a partir de 1990, quando a abertura comercial recém-promovida, somada à abrangência temática dos acordos comerciais firmados na Rodada Uruguai do GATT, transformou as relações internacionais em matéria de interesse de novas áreas do governo. Atualmente, o MRE compartilha com outros órgãos as decisões acerca da política internacional em matéria de comércio exterior, em situação bastante diferente da exclusividade que detinha anteriormente neste campo.

Com a finalidade de organizar e resolver estes conflitos de interesses no âmbito governamental, foi criada em 1995 a Câmara de Comércio Exterior – CAMEX, a qual reúne diversos Ministérios que, juntos, discutem e decidem quais as políticas públicas a serem adotadas pelo Brasil em suas relações comerciais com outros países. A CAMEX, portanto, é o órgão que centraliza as principais deliberações em matéria de comércio internacional dentro da estrutura administrativa brasileira. Além da CAMEX, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC detém um papel de destaque na condução da política brasileira em comércio internacional, ao lado do Ministério das Relações Exteriores – MRE.

A compreensão do processo de elaboração e execução da política de comércio exterior no Brasil, a partir da análise das competências e do funcionamento dos órgãos administrativos nele envolvidos, constitui o objetivo deste tópico, que abordará principalmente os papéis da já extinta Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex), da Câmara de Comércio Exterior (Camex), do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Ao final, pondera-se sobre os aspectos práticos da definição da política de comércio exterior, constatando-se as diferenças entre a teoria e a prática da interação entre os referidos órgãos.

1.1. A Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil – CACEX

A política brasileira em comércio exterior passou por intensas modificações nas últimas décadas, especialmente no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, quando houve uma ampla abertura da economia com a adoção de princípios liberais

e a quebra de décadas de políticas desenvolvimentistas focadas no interesse nacional¹⁶⁸. Alguns fatores, entretanto, foram centrais na condução dessas alterações, merecendo destaque a diversificação das pautas de importação e exportação e a ampliação dos parceiros comerciais do Brasil¹⁶⁹; o envolvimento de diversas novas matérias nas discussões sobre comércio internacional, com a introdução de questões sociais, trabalhistas, ambientais, de saúde pública, etc.¹⁷⁰; e a ampliação da participação brasileira no comércio exterior, principalmente em setores estratégicos como a agricultura. O contexto internacional passou a exigir da máquina administrativa brasileira certo avanço em termos de estrutura e expertise para uma rápida adaptação a essas mudanças.

Até o final dos anos 80, a política externa comercial era definida de forma centralizada e baseava-se fundamentalmente na atuação de uma superagência estatal chamada Carteira de Comércio Exterior (CACEX), do Banco do Brasil. Havia ainda um Conselho de Comércio Exterior (CONCEX) que funcionava como instância interministerial para a formulação dessas políticas. As políticas públicas tinham por característica a sua elaboração setorializada, sendo excepcionais os mecanismos de interação entre as diversas áreas públicas, como o comércio exterior (voltado principalmente para o fomento das exportações), a indústria (de competência do Conselho de Desenvolvimento industrial), etc.

A Cacex foi uma carteira específica do Banco do Brasil, formalmente subordinada ao Ministério da Fazenda, mas que a partir de 1966 passou a situar-se no Ministério da Indústria e Comércio (MIC), e seu diretor era nomeado diretamente pelo Presidente da República. Foi um órgão simultaneamente regulador e operador, provendo recursos financeiros, gerenciando incentivos fiscais e creditícios, promovendo exportações e comercializando diretamente produtos brasileiros¹⁷¹. A

¹⁶⁸ MIRANDA, José Carlos. Abertura Comercial, Reestruturação Industrial e Exportações Brasileiras na Década de 1990. Texto para Discussão n. 829. Brasília: Ipea, out. 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td_829.pdf>. Acesso em 12/05/2012.

¹⁶⁹ Como demonstrado no Capítulo 02 deste trabalho

¹⁷⁰ Sobre o ponto, vale lembrar que a Rodada Uruguai do GATT, cuja ata final entrou em vigor em 1994, ampliou a abrangência temática dos acordos firmados, ultrapassando as discussões anteriormente restritas às reduções tarifárias e passando a incorporar normas sobre investimentos, serviços, propriedade intelectual, agricultura, etc.

¹⁷¹ VEIGA, Pedro da Motta; IGLESIAS, Roberto Magno. A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior. In: PINHEIRO, Armando Castelar; MARKWALD, Ricardo; PEREIRA, Lia Valls (orgs.). O desafio das exportações. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_desafio/Relatorio-03.pdf. Acesso em 15/03/2012.

Cacex promovia, também, a aproximação do setor governamental com os setores privados da economia, além de deter poder de arbitragem entre interesses divergentes dentro do governo.

Os principais objetivos da Cacex eram barrar a concorrência de importados no mercado doméstico e administrar a diversificação das exportações, em termos de produtos e mercados consumidores, e sua eficiência, como órgão definidor, executor e regulador dessa política, foi devidamente reconhecida¹⁷².

A Cacex foi extinta no Governo Collor, em 1990, dentro de uma ampla reestruturação administrativa do governo, promovida para melhor adequação ao novo modelo comercial liberal¹⁷³: houve a fusão dos três principais ministérios econômicos (Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio) em um só, o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP), com competência para formular e executar a política industrial e de comércio exterior. A abertura comercial promovida foi incompatível com a manutenção da Cacex, cujo funcionamento era voltado à execução de diversas políticas protecionistas, que foram, em sua maioria, abandonadas ou seriamente reduzidas.

O Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP) foi desmembrado no final de 1992, início do Governo do Presidente Itamar Franco, restaurando-se basicamente a estrutura anterior, com o Departamento de Indústria e Comércio (DIC) e o Departamento de Comércio Exterior (DECEX), agora como Secretarias, retornando ao Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT). Em 1998 o MICT teve seu nome alterado para Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), nome que mantém até os dias de hoje. A Secretaria de Comércio Exterior (Secex) permaneceu com as

¹⁷² “É incontestável a funcionalidade do “modelo institucional CACEX” para uma política de comércio exterior orientada em primeiro lugar pelos objetivos de barrar a concorrência de importados no mercado doméstico e de administrar a diversificação da exportações, em termos de produtos e de mercados”. (VEIGA, Pedro da Motta. Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e policy-making. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (Coord.). Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais. São Paulo: Singular, 2007. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03126.pdf>. Acesso em 10/02/2012)

¹⁷³ Segundo Veiga e Iglesias (2002), “extinção da Cacex ocorreu simultaneamente a uma ampla redefinição do quadro em que é formulada e implementada a política brasileira de comércio exterior: novos condicionantes externos (as regras da OMC e os com- promissos no Mercosul) e internos (os esforços de ajuste fiscal) restringiram drasticamente as perspectivas de continuidade das políticas de exportação então vigentes, ao passo que a abertura comercial redefiniu prioridades e instrumentos no âmbito da política de importação” (VEIGA E IGLESIAS, op cit. p.58).

atribuições operacionais e normativas pertinentes a esta área e o Ministério da Fazenda conservou suas prerrogativas na área tributária, alfandegária e tarifária.

Em 1995, logo no início do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi criada a Câmara de Comércio Exterior (Camex)¹⁷⁴, com a finalidade de promover a coordenação das diversas áreas de governo em matéria de comércio exterior, superando os problemas decorrentes da fragmentação decisória nesta área. Outra finalidade idealizada na criação da Camex era o planejamento de uma política de médio prazo para o comércio exterior, diante do novo panorama comercial que se apresentava. Tendo em vista se tratar em um órgão central para o presente trabalho, é importante conhecer melhor sua competência, estrutura e funcionamento, bem como seu papel na condução de questões de política de comércio exterior no Brasil.

1.2. A Câmara de Comércio Exterior – CAMEX

A Câmara de Comércio Exterior – CAMEX é o órgão de maior importância na definição da política internacional brasileira no campo comercial, assistindo a Presidência da República na elaboração das diretrizes a serem seguidas pelo país em suas relações comerciais. A CAMEX tem sua existência e funcionamento atualmente regulados pelo Decreto nº 4.732/2003, que também estabelece suas competências e sua estrutura.

Segundo o Decreto criador, a CAMEX tem por objetivos a formulação, adoção, implementação e coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo, e para isso será previamente consultada sobre matérias relevantes relacionadas ao Comércio Exterior, ainda que consistam em atos de outros órgãos federais, especialmente propostas de projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, de decreto ou de portaria ministerial¹⁷⁵.

A criação da Camex se deu em momento posterior à inicial abertura da economia promovida logo no princípio da década de 1990, quando as mudanças pelas quais o comércio internacional passava já se mostravam mais claras, e em especial a posição do Brasil no panorama econômico internacional já podiam ser

¹⁷⁴ A Câmara de Comércio Exterior foi criada pelo Decreto 1.386, de 6 de fevereiro de 1995.

¹⁷⁵ Art. 1º do Decreto nº 4.732/2003.

percebidas com maior certeza. O fim da Rodada Uruguai do GATT, com a criação da OMC e a incorporação de acordos comerciais nas áreas de serviços, propriedade intelectual, salvaguardas, subsídios, investimentos internacionais, agricultura, etc, forçavam o Brasil a promover uma reestruturação do aparelho administrativo, com o objetivo de tirar um maior proveito destes novos horizontes que se anunciavam como uma forma muito mais complexa e regulada de relações comerciais entre os Estados¹⁷⁶.

Não havia mais espaço para um desenho organizacional setorizado, pois os debates sobre matérias comerciais passaram revelar interesses conflitantes dentro do próprio governo brasileiro, que precisava resolver estas questões internas ao mesmo tempo em que buscava conciliar os interesses dos setores econômicos envolvidos nas negociações. A Camex surgiu, assim, destinada a ser o principal órgão responsável pela definição da política de comércio exterior, como um instância interministerial de conciliação de interesses divergentes e de interface com a iniciativa privada, com a finalidade de formar posições negociadoras e definir políticas de interesse nacional. A Camex foi pensada para servir como foro central de discussão e coordenação de políticas públicas em comércio exterior, e ainda como instrumento de diálogo entre Governo e os setores produtivos privados¹⁷⁷.

Dentro da estrutura da Administração Pública Federal, a CAMEX é vinculada ao Conselho de Governo, órgão que integra a Presidência da República¹⁷⁸. O Conselho de Governo é responsável pelo assessoramento da Presidência da República na formulação de diretrizes da ação governamental, e divide-se em dois

¹⁷⁶ Segundo Jales (2007) "Brazil was a latecomer to trade liberalization. Its protectionist tariff structure remained largely unchanged between 1957 and 1988. The average MFN tariff was reduced from 57.5 percent in 1987 to 13 percent in 1993. In 1994, Brazil implemented the Mercosur CET six months ahead of schedule, resulting in an average MFN tariff of 11.2 percent. As was the case in Argentina, the establishment of the Mercosur CET has not prevented moderate fluctuations in the level of protection". (JALES, Mario. Executive Summary: Trade Policy in Latin America, the United States and the European Union. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (Coord.). Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais. São Paulo: Singular, 2007 <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03126.pdf>. Acesso em 10/02/2012)

¹⁷⁷ Sobre as competências da Camex, Bonelli (2001) afirma que "cabe à Camex formular as políticas e coordenar as atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, bem como avaliar a repercussão da política econômica geral sobre o comércio exterior brasileiro. Objetiva também servir de instrumento de diálogo e articulação junto ao setor produtivo, para que a política de comércio exterior possa refletir as necessidades dos agentes econômicos" (BONELLI, Regis. Políticas de Competitividade Industrial no Brasil – 1995/2000. Texto para Discussão n. 810. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2001, p.25. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td0810.pdf. Acesso em 12/05/2012).

¹⁷⁸ Conforme Lei nº10.683/2003

níveis de atuação: o Conselho de Governo e as Câmaras do Conselho de Governo, sendo estas responsáveis pela formulação de políticas públicas setoriais cujo escopo ultrapasse as competências de um único Ministério, como é o caso da Camex.

As atribuições da Camex são bastante amplas, competindo-lhe a gestão de diversos temas relacionados ao setor externo da economia, como as seguintes: a) definir as diretrizes da política de comércio exterior; b) manifestar-se previamente sobre as normas e legislação sobre o comércio exterior e temas correlatos; c) dispor sobre as diretrizes para as alterações das alíquotas dos impostos de importação e exportação; d) estabelecer as diretrizes para as investigações relativas a práticas desleais de comércio exterior; e) fixar as diretrizes para a política de financiamento e de seguro de crédito às exportações; f) estabelecer as diretrizes para a política de desregulamentação do comércio exterior; g) avaliar o impacto das medidas cambiais, monetárias e fiscais sobre o comércio exterior; h) formular a política sobre a concessão de áreas de livre-comércio, zonas francas e zonas de processamento de exportações; i) fixar as diretrizes para a promoção de bens e serviços brasileiros no exterior; e j) indicar os parâmetros para as negociações bilaterais e multilaterais relativas ao comércio exterior.

Estas competências estão diretamente relacionadas às atividades de coordenação e orientação dos demais órgãos que possuem atribuições na área de comércio exterior, à definição de diretrizes e procedimentos visando a inserção competitiva do Brasil no comércio internacional e a definição de diretrizes e orientações sobre normas e procedimentos nas atividades de importação e exportação. Merece destaque, ainda, a competência da Camex para estabelecer diretrizes para a negociação de acordos comerciais, para as investigações relativas a práticas desleais de comércio exterior, para as políticas de promoção de mercadorias e serviços no exterior, fixar as alíquotas dos impostos de importação e exportação, observados os limites legais, e fixar direitos *antidumping* e compensatórios e salvaguardas, entre outras.

A atuação da Camex é orientada ao cumprimento dos compromissos internacionais firmados pelo Brasil, especialmente na Organização Mundial do Comércio, no MERCOSUL e na Associação Latino-Americana de Integração – ALADI, detendo a importante atribuição de propor as medidas necessárias e pertinentes para proteger os interesses comerciais brasileiros nas relações

comerciais com países que descumprirem acordos firmados, bilateral, regional ou multilateralmente¹⁷⁹. A alteração ou instituição, relativa ao comércio exterior, de exigência administrativa, registro, controle direto e indireto sobre operações, por parte de qualquer órgão da Administração Federal, fica sujeita à prévia aprovação da CAMEX, ressalvadas as competências do Banco Central, do Conselho Monetário Nacional e do Ministério da Fazenda¹⁸⁰.

A CAMEX é o órgão brasileiro com competência para a aplicação de medidas de defesa comercial, como direitos *antidumping*, direitos compensatórios e medidas de salvaguarda, matérias estas reguladas internacionalmente pelo Acordo Antidumping, Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias e Acordo sobre Salvaguardas, no âmbito da Organização Mundial do Comércio – OMC. Com esta finalidade, a CAMEX é auxiliada por seu Grupo Técnico de Defesa Comercial - GTDC¹⁸¹, atuando ainda de forma coordenada com o Departamento de Defesa Comercial – DECOM, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, órgão este responsável pela investigação em matéria de defesa comercial.

No tocante à facilitação do comércio, a CAMEX é responsável por realizar a coordenação dos órgãos do governo competentes para rever procedimentos e normas, com a finalidade de modernizar e racionalizar as atividades de importação e exportação nas quais o Brasil esteja envolvido, reduzindo barreiras e custos de transação relativos ao comércio internacional, de modo a tornar o país mais competitivo. Nesta tarefa de facilitação do comércio, a CAMEX aprovou, em dezembro de 2007, a Resolução nº 70, que buscou limitar a edição de novas exigências e barreiras ao comércio, eliminar as medidas desnecessárias e conferir maior transparência aos processos. Objetivando implementar as medidas contidas na Resolução nº 70, a CAMEX criou o Grupo Técnico de Facilitação do Comércio – GTFAC, em março de 2008¹⁸².

¹⁷⁹ Art. 2º, §2º, do Decreto nº 4.732/2003

¹⁸⁰ Art. 237 da Constituição Federal

¹⁸¹ Instituído pela Resolução CAMEX nº 30/2006.

¹⁸² A Resolução N° 70 é resultado do estudo desenvolvido pelo Grupo de Trabalho Interministerial, criado em 22 de Agosto de 2007, para reavaliar os controles tarifários e não-tarifários no Brasil. Após a edição da Resolução N° 70, o Conselho de Ministros da CAMEX decidiu tornar permanente o Grupo de Trabalho Interministerial para integrar ações da Receita Federal, do MRE, da Secretaria de Comércio Exterior, da ANVISA, do IBAMA, além de outras estruturas sediadas em diversos Ministérios que influenciam a harmonização da política externa comercial. (DEITOS. Marc Antoni. Contencioso internacional do comércio de pneumáticos – politização da política externa e internacionalização da política doméstica. Porto Alegre: UFRS. Dissertação de Mestrado, 2010).

A CAMEX realiza, também, o monitoramento de todas as negociações brasileiras envolvendo o comércio exterior, no MERCOSUL, nas negociações do MERCOSUL com a União Europeia, Comunidade Andina, Índia, África do Sul, México, Israel, nas negociações do Sistema Global de Preferências Comerciais – SGPC, UNCTAD e OCDE. Participa ainda das reuniões de coordenação interministeriais sobre os mais diversos temas ligados ao comércio exterior, como acesso a mercados, investimentos, serviços, propriedade intelectual, compras governamentais, agricultura, etc.

Em sua formação original, a Camex era composta pelos seguintes membros: Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que a presidia; Ministro de Estado das Relações Exteriores; Ministro de Estado da Fazenda; Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento; Ministro de Estado da Indústria, do Comércio e do Turismo; Ministro de Estado da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária. Podiam ainda ser convidados para as reuniões quaisquer outros membros do governo cuja área de atuação justificasse o convite. Cada Ministério que a compunha mantinha suas competências operacionais específicas.

Em 1998 houve uma importante alteração na composição e funcionamento da Camex, que passou a ser presidida pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e sua Secretaria Executiva passou a ser também de responsabilidade deste Ministério, gerando uma ambiguidade institucional¹⁸³ em um órgão inicialmente criado para servir como coordenador interministerial de políticas na matéria. Em 2001, a Camex foi novamente reestruturada, tendo suas competências e organização interna modificadas para um acompanhamento mais amplo das questões e ela levadas¹⁸⁴. No mesmo ano, o Decreto nº 3.981, de 24 de outubro, promoveu novas alterações na Camex, e finalmente em 10 de junho de 2003 o Decreto nº 4.732 promoveu as mais recentes modificações na disciplina do órgão.

Em sua estrutura atual, a CAMEX é composta por um órgão de deliberação superior e final, formado por um Conselho de Ministros de Estado, titulares das

¹⁸³ VEIGA, Pedro da Motta; IGLESIAS, Roberto Magno. A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior. In: PINHEIRO, Armando Castelar; MARKWALD, Ricardo; PEREIRA, Lia Valls (orgs.). O desafio das exportações. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_desafio/Relatorio-03.pdf. Acesso em 15/03/2012

¹⁸⁴ Decreto nº 3.756, de 21 de fevereiro de 2001.

seguintes pastas: Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Chefe da Casa Civil da Presidência da República; das Relações Exteriores; da Fazenda; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Planejamento, Orçamento e Gestão; e do Desenvolvimento Agrário. O Decreto determina que o Conselho deve se reunir ao menos uma vez a cada mês, ou sempre que convocada pelo seu Presidente, e deliberará por meio de resoluções. A CAMEX é presidida pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e este mesmo Ministério exerce o papel de Secretaria Executiva da CAMEX.

Além dos componentes permanentes e obrigatórios do referido Conselho, devem ser convidados para as deliberações dos Ministros da CAMEX os titulares de outros órgãos da Administração Pública Federal, sempre que constar da pauta assuntos pertinentes às suas áreas de atuação, ou a critério do Presidente da República. Estes convites acontecem com frequência, inclusive na discussão de questões ligadas a contenciosos na OMC, como ocorreu no caso do algodão, quando este órgão autorizou que o Brasil retaliasse os Estados Unidos.

Completa sua estrutura, além do Conselho de Ministros de Estado, o Comitê Executivo de Gestão – GECEX, a Secretaria Executiva, o Conselho Consultivo do Setor Privado – CONEX, e o Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações – COFIG, que tem suas estruturas e competências disciplinadas no Decreto de criação da CAMEX.

Como componente do Conselho de Governo, a CAMEX serve como um órgão especializado nas questões que envolvem o comércio internacional brasileiro, e suas deliberações possuem um caráter nitidamente político. Entretanto, as discussões e deliberações da CAMEX constituem um importante elemento decisório, que deve ser levado em consideração pela cúpula do Poder Executivo. Entretanto, alguns autores tem apontado para um enfraquecimento da CAMEX na execução desse papel central na definição da política de comércio exterior, apontando como principais causas o comprometimento da sua função de coordenação interministerial. Este comprometimento ocorreu, principalmente, após a CAMEX passar a ser presidida pelo Ministro do MDIC, e por ter sua Secretaria Executiva a cargo deste mesmo Ministério¹⁸⁵, e também pela insuficiência dos recursos técnicos e humanos, pela

¹⁸⁵ VEIGA, Pedro da Motta. Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e policy-making. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (Coord.). Políticas comerciais comparadas:

redução de suas responsabilidades pela Presidência da República¹⁸⁶, e pela inexistência de prerrogativas bem definidas, o que dificulta a imposição das deliberações do órgão, tanto em matérias relacionadas à promoção das exportações quanto em negociações internacionais e outros temas de alta complexidade, decorrentes de fortes condicionantes externos, como a seleção de litígios internacionais¹⁸⁷.

No tocante ao contenciosos comerciais iniciados pelo Brasil na OMC, a Camex possui participação determinante, como órgão responsável pela decisão de ingresso. Havendo o interesse em iniciar uma nova disputa no OSC, a questão é submetida por algum dos Ministérios à deliberação da Camex, que após análise dos aspectos políticos da matéria autoriza ou não a iniciativa.

1.3. O papel do Ministério das Relações Exteriores – MRE

O Ministério das Relações Exteriores – MRE tem suas competências reguladas pela Lei nº10.683/2003, art. 27, inciso XIX, divididas em cinco itens: política internacional; relações diplomática e serviços consulares; participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras; programas de cooperação internacional; e apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais. As competências listadas pela Lei são complexas, e desdobram-se em diversas outras, abrangendo quase a totalidade dos aspectos relacionados às relações internacional do Brasil, incluindo naturalmente o campo comercial.

A competência do MRE para atuar em questões ligadas ao comércio internacional brasileiro está contida tanto em sua participação na elaboração e

desempenho e modelos organizacionais. São Paulo: Singular, 2007. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/italcdi/PE/2009/03126.pdf>. Acesso em 10/02/2012

¹⁸⁶ Segundo Jales (2007), “Since 2003, the formulation of strategies has been concentrated on a “hard nucleus of power” composed of the President, the President’s Chief Advisor, and the Minister and Vice-Minister of External Relations. This new configuration implies that CAMEX has lost relevance and that inter-ministerial coordination is far from optimal”. (JALES, Mario. Executive Summary: Trade Policy in Latin America, the United States and the European Union. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (Coord.). Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais. São Paulo: Singular, 2007 <http://www.iadb.org/intal/italcdi/PE/2009/03126.pdf>. Acesso em 10/02/2012.

¹⁸⁷ ARBIX, Daniel. Contenciosos brasileiros na Organização Mundial do Comércio (OMC): pauta comercial, política e instituições. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, Dec. 2008 <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292008000300003&lng=en&nrm=iso> Acesso em 10/01/2012.

prática da política internacional, como na participação em negociações comerciais e econômicas, e mesmo no apoio a delegações e representações brasileiras, participando ainda de forma permanente no Conselho de Ministros da CAMEX. Compete ainda ao MRE auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução, e manter relações com Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais, dentre elas a Organização Mundial do Comércio - OMC.

A estrutura organizacional do MRE é bastante complexa, com diversos órgãos subordinados diretamente ao Ministro das Relações Exteriores, entre eles o Gabinete, a Consultoria Jurídica, a Secretaria de Controle Externo, a Secretaria de Planejamento Diplomático e a Secretaria-Geral das Relações Exteriores, sendo esta última a maior estrutura do Ministério, abrangendo 9 Subsecretarias.

Dentre as subsecretarias que compõem a Secretaria-Geral das Relações Exteriores, a que trata diretamente das questões relacionadas com comércio exterior é a Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Financeiros. Esta Subsecretaria, por sua vez, é composta de três departamentos: Departamento Econômico, Departamento de Negociações Internacionais e Departamento de Assuntos Financeiros e Serviços, e tem dentre suas atribuições: assessorar o Secretário-Geral das Relações Exteriores no trato das questões relacionadas com os temas tecnológicos e a economia internacional; tratar de questões de política externa de natureza econômico-comercial, financeira, científica e tecnológica, bem como de defesa comercial, nos planos multilateral e bilateral; orientar a atuação brasileira na solução de contenciosos de natureza econômico-comercial; tratar de questões afetas ao setor de serviços e aos investimentos; orientar a atuação brasileira nas negociações sobre propriedade intelectual; tratar de questões referentes ao acesso a mercados de produtos não-agrícolas; tratar de questões afetas ao comércio de produtos agrícolas e de produtos de base no âmbito bilateral e multilateral; e supervisionar e coordenar o trabalho das Missões Diplomáticas, Missões e Delegações junto a organismos internacionais de natureza econômica e Repartições Consulares nas áreas econômica, financeira, científica e tecnológica¹⁸⁸.

Entre estas atribuições, destacam-se as relativas ao tratamento de questões de natureza econômico-comercial no plano multilateral, à orientação da atuação

¹⁸⁸ Regimento Interno do MRE, art. 106.

brasileira na solução de contenciosos comerciais internacionais e ao tratamento de questões relativas a acesso a mercados de produtos não-agrícolas, ao comércio de produtos agrícolas e a negociação sobre propriedade intelectual.

Inserido na estrutura da Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Financeiros, o Departamento Econômico é o mais importante órgão do MRE em matéria de política de comércio internacional, sendo competente para propor as diretrizes de política exterior no âmbito internacional relativas a negociações econômicas e comerciais internacionais, acesso a mercados, defesa comercial e salvaguardas, serviços, investimentos e fluxos internacionais de capital, agricultura e produtos de base, propriedade intelectual e outros assuntos internacionais de natureza econômica. Suas competências abrangem ainda a coordenação e preparação das posições brasileiras e a participação do Governo brasileiro em organismos, reuniões e negociações internacionais, no tocante às matérias de sua responsabilidade, em particular no que se refere a negociações comerciais multilaterais¹⁸⁹. O Departamento Econômico é também responsável para propor as diretrizes da política econômica sobre contenciosos comerciais internacionais, dentre eles se destacando as controvérsias submetidas à Organização Mundial do Comércio. Por outro lado, o Departamento de Negociações Internacionais e o Departamento de Assuntos Financeiros e Serviços atuam na área de comércio exterior apenas de forma periférica, possuindo menos importância para os propósitos deste trabalho.

Na estrutura do Departamento Econômico do MRE existem duas coordenações. A primeira, chamada Coordenação-Geral de Organizações Econômicas (CORG) é responsável pelas negociações comerciais do Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC), na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), no Fundo Monetário Internacional (FMI), no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), na Organização dos Estados Americanos (OEA) e no Sistema Econômico Latino-americano (SELA). Insere-se ainda em suas atribuições a coordenação da participação brasileira nos mecanismos de articulação política dos países em desenvolvimento, em especial no Grupo dos

¹⁸⁹ Regimento Interno do MRE, art. 108. Decreto nº 7.304/2010, art. 31

15 e no Grupo dos 77, além de coordenar a participação do governo brasileiro nas reuniões do Grupo dos 8 (G-8).

A segunda Coordenação do Departamento Econômico é a Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC)¹⁹⁰. Esta coordenação foi criada em outubro de 2001, em razão da necessidade de aprimoramento da estrutura administrativa brasileira para atuação em contenciosos comerciais na OMC, com a finalidade de ser o ponto de convergência do governo nos assuntos relacionados a este tema. Atualmente é o órgão brasileiro com maior especialidade, e quase totalmente focado na atuação do país no mecanismo de solução de controvérsias da OMC.

Dentro da estrutura do MRE, diversos outros órgãos compartilham competências referentes à atuação do Brasil na Organização Mundial do Comércio, cada um em uma área específica, como por exemplo a Divisão de Acesso a Mercados (DACCESS), a Divisão de Agricultura e Produtos de Base (DPB), a Divisão de Defesa Comercial e Salvaguardas (DDF), e a Divisão de Propriedade Intelectual (DIPI). A Coordenação-Geral de Contenciosos, no exercício de suas competências, trabalha de forma articulada com essas diversas divisões temáticas, realizando consultas e recebendo subsídios para a realização da defesa brasileira no OSC.

O Ministério das Relações Exteriores ocupa tradicionalmente a posição de maior destaque dentre os órgãos de governo em matéria de relações internacionais. As questões de comércio exterior sempre foram, também, responsabilidade do MRE, que exerceu, ao longo da história, verdadeiro monopólio no trato de todo tipo de questão de interesse do Brasil no âmbito internacional.

Entretanto, na medida em que a agenda de comércio exterior começou a ocupar maior espaço na política comercial brasileira, incorporando temas até então

¹⁹⁰ As competências da GCG são: I – coordenar a atuação do Brasil em todas as etapas dos contenciosos comerciais em que o País seja parte ou terceira parte interessada, no âmbito do Mecanismo sobre Solução de Controvérsias (MSC) da Organização Mundial de Comércio (OMC); II – receber reclamações do setor privado sobre barreiras comerciais e coordenar a avaliação da possibilidade de seu questionamento no âmbito do MSC da OMC; III – coordenar, em contato com outros órgãos do Governo brasileiro e setor privado envolvidos, a preparação da participação brasileira no processo de consultas; IV – elaborar ou supervisionar a redação dos documentos a serem apresentados ao longo dos contenciosos comerciais; V – coordenar reuniões preparatórias às reuniões de consultas e às audiências de painéis e do Órgão de Apelação, com o intuito de definir conteúdo e estratégia de apresentação da argumentação brasileira; VI – expor e defender a argumentação brasileira nas reuniões acima mencionadas; VII – quando de interesse para o Brasil, acompanhar a evolução dos contenciosos comerciais de terceiros países e de negociações relativas à solução de controvérsias em foros econômicos internacionais; e VIII – coordenar a participação brasileira nas negociações de normas relativas a solução de controvérsias em foros econômicos internacionais, em especial no âmbito da OMC (Regimento Interno do MRE, art. 110).

mantidos apenas no âmbito doméstico, este monopólio do Ministério das Relações Exteriores começou a ser erodido, principalmente no que diz respeito aos aspectos técnicos e operacionais dos temas em negociação¹⁹¹. Estas alterações despertaram a atenção de outros setores governamentais, bem como da iniciativa privada, que passou a pressionar o governo por uma participação mais intensa na discussão dos temas de seus interesses.

Principalmente a partir das modificações implementadas pelo governo do Presidente Lula¹⁹², a concepção e implementação das estratégias brasileiras em política internacional foi centralizada em um “núcleo de poder”¹⁹³ em que o Ministério das Relações Exteriores, essencialmente por meio do Ministro e do Vice Ministro, desempenhou papel destacado, legitimado pelo posicionamento adotado pelo Presidente da República. Passou a haver uma concentração de poder em torno desse núcleo, formado pela Presidência da República (pelo Presidente e seu Assessor Internacional), Casa Civil e MRE, havendo uma perda de poder dos demais Ministérios no processo de formação de estratégias. Por outro lado, a participação técnica dos ministérios econômicos na definição de algumas posições específicas continuou sendo necessária, tendo sido realizadas diversas reuniões com a participação de um grande número de representantes de Ministérios¹⁹⁴.

No tocante aos contenciosos comerciais na OMC, o MRE participa de forma determinante, sendo responsável tanto pela representação do Estado no âmbito daquela Organização quanto pela análise de aspectos políticos e diplomáticos no processo decisório de iniciar uma nova disputa. O MRE possui ainda, em sua estrutura, o principal órgão de atuação nestes contenciosos internacionais, que é a

¹⁹¹ VEIGA, Pedro da Motta. Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e policy-making. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (Coord.). Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais. São Paulo: Singular, 2007. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03126.pdf>. Acesso em 10/02/2012.

¹⁹² Sobre as alterações promovidas pelo Governo Lula no funcionamento da diplomacia brasileira, consultar SOUZA NETO, Danilo Marcondes. A política externa brasileira nos oito anos do governo Lula: Legados e lições para a inserção do Brasil no mundo. In: PAULA, Marilene de (Org.). “Nunca antes na história desse país”...? : um balanço das políticas do governo Lula. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2011 http://br.boell.org/downloads/Livro_Lula_Internet_7.pdf. Acesso em 20/04/2012.

¹⁹³ VEIGA, Pedro da Motta. op. cit.

¹⁹⁴ VEIGA, Pedro da Motta. Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e policy-making. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (Coord.). Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais. São Paulo: Singular, 2007. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03126.pdf>. Acesso em 10/02/2012.

Coordenação-Geral de Contenciosos, dotada de qualificação técnica e jurídica para a defesa dos interesses brasileiros nas disputas. A atuação deste órgão será melhor analisada em parte posterior deste trabalho.

1.4.A participação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC possui suas competências disciplinadas pelo Decreto nº 7.096/2010, abrangendo essencialmente os seguintes assuntos: I - política de desenvolvimento da indústria, do comércio e dos serviços; II - propriedade intelectual e transferência de tecnologia; III - metrologia, normalização e qualidade industrial; IV - políticas de comércio exterior; V - regulamentação e execução dos programas e atividades relativas ao comércio exterior; VI - aplicação dos mecanismos de defesa comercial; VII - participação em negociações internacionais relativas ao comércio exterior; VIII - formulação da política de apoio à microempresa, empresa de pequeno porte e artesanato; e IX - execução das atividades de registro do comércio.

Sobre o tema específico de comércio exterior, as competências do Ministério são bastante amplas, abrangendo a definição das políticas brasileiras a serem praticadas no campo do comércio internacional, e ainda a regulamentação e execução dos programas e atividades e ele relativos e as negociações internacionais relativas ao comércio, inclusive e principalmente no âmbito da Organização Mundial do Comércio.

A estrutura interna do MDIC é formada por uma Secretaria Executiva, a Secretaria Executiva da CAMEX, a Secretaria Executiva do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação e por quatro Secretarias: Secretaria do Desenvolvimento da Produção, Secretaria de Comércio e Serviços, Secretaria de Inovação e Secretaria de Comércio Exterior.

A Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) é o órgão do MDIC que tem como atribuição a formulação de políticas e programas de comércio exterior, devendo estabelecer normas para sua implementação. Esta Secretaria é o principal órgão de definição de políticas públicas em comércio exterior no Brasil¹⁹⁵.

¹⁹⁵ Suas amplas competências nesta área abrangem ainda: II - propor medidas de políticas fiscal e cambial, de financiamento, de recuperação de créditos à exportação, de seguro, de transportes e fretes e de promoção comercial; III - planejar, orientar e supervisionar a execução de políticas e

Dentre todas estas competências em comércio exterior, destacam-se, no tocante à definição das políticas públicas sobre o tema, as relativas ao processo de investigação sobre práticas desleais de comércio, à aplicação de medidas *antidumping*, direitos compensatórios e salvaguardas, e de modo geral a adoção de medidas para a promoção da defesa comercial da indústria brasileira. Destaca-se, ainda, que o Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior é o presidente da Câmara de Comércio Exterior – CAMEX, que tem por atribuição principal a elaboração e implementação de políticas em comércio exterior.

A Secretaria de Comércio Exterior do MDIC é dividida em cinco Departamentos: Departamento de Operações de Comércio Exterior; Departamento de Negociações Internacionais; Departamento de Defesa Comercial; Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior e Departamento de Normas e Competitividade no Comércio Exterior. Cada um desses Departamentos possui atribuições diretamente ligadas ao cumprimento dos acordos comerciais

programas de operacionalização de comércio exterior e estabelecer as normas necessárias à sua implementação, observadas as competências de outros órgãos; IV - propor diretrizes que articulem o emprego do instrumento aduaneiro com os objetivos gerais de política de comércio exterior, bem como propor alíquotas para o imposto de importação e suas alterações e regimes de origem preferenciais e não preferenciais; V - participar das negociações de atos internacionais relacionados com o comércio de bens e serviços, nos âmbitos multilateral, hemisférico, regional e bilateral; VI - implementar os mecanismos de defesa comercial; VII - regulamentar os procedimentos relativos às investigações de defesa comercial; VIII - decidir sobre a abertura de investigações e revisões relativas à aplicação de medidas antidumping, compensatórias e de salvaguardas, inclusive preferenciais, previstas em acordos multilaterais, regionais ou bilaterais, bem como sobre a prorrogação do prazo da investigação e o seu encerramento sem a aplicação de medidas; IX - decidir sobre a abertura de investigação da existência de práticas elisivas que frustrem a cobrança de medidas antidumping e compensatórias, bem como sobre a prorrogação do prazo da investigação e o seu encerramento sem extensão da medida; X - decidir sobre a aceitação de compromissos de preço previstos nos acordos multilaterais, regionais ou bilaterais na área de defesa comercial; XI - apoiar o exportador submetido a investigações de defesa comercial no exterior; XII - orientar a indústria brasileira com relação a barreiras comerciais externas aos produtos brasileiros; XIII - articular-se com outros órgãos governamentais, entidades e organismos nacionais e internacionais para promover a defesa da indústria brasileira; XIV - administrar, controlar, desenvolver e normatizar o Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX, observadas as competências de outros órgãos; XV - formular a política de informações de comércio exterior e implementar sistemática de tratamento e divulgação dessas informações; XVI - elaborar e divulgar as estatísticas de comércio exterior, inclusive a balança comercial brasileira, ressalvadas as competências de outros órgãos; XVII - promover iniciativas destinadas à difusão da cultura exportadora, bem como ações e projetos voltados para a promoção e o desenvolvimento do comércio exterior; XVIII - articular-se com entidades e organismos nacionais e internacionais para a realização de treinamentos, estudos, eventos e outras atividades voltadas para o desenvolvimento do comércio exterior; XIX - propor medidas de aperfeiçoamento, simplificação e consolidação da legislação de comércio exterior e expedir atos normativos para a sua execução; XX - dirigir e orientar a execução do Programa de Desenvolvimento do Comércio Exterior e da Cultura Exportadora; XXI - participar do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional; e XXII - assessorar e coordenar a participação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior no Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações, no Comitê de Avaliação de Créditos ao Exterior e na Comissão de Programação Financeira do Programa de Financiamento às Exportações. Decreto n. 7.096/2010.

firmados pelo Brasil no âmbito da Organização Mundial do Comércio, e por esta razão seus atos podem implicar em ações contra o Brasil no Mecanismo de Solução de Controvérsias da Organização. Por outro lado, suas atividades em comércio exterior possibilitam a identificação de violações aos acordos firmados, por atos de outros países membros da OMC, de forma que seus conhecimentos técnicos são essenciais para o fortalecimento da posição brasileira em contenciosos comerciais iniciados pelo Brasil no OSC.

No tocante à identificação de atos de outros países que violem os acordos abrangidos pela OMC, o MDIC possui uma Divisão de Controle e Acompanhamento de Acordos Comerciais, vinculada à Coordenação-Geral de Negociações de Acordos Comerciais, subordinada ao Departamento de Negociações Internacionais da Secretaria de Comércio Exterior, que atua neste sentido. Esta Divisão tem, entre suas atribuições, o dever de analisar as Revisões de Políticas Comerciais – TPR dos membros da OMC e elaborar proposições e questionamentos sobre as disciplinas em sua área de competência¹⁹⁶. Embora as revisões de políticas comerciais não sejam mecanismos que demonstram todas as medidas adotadas por um país em sua política comercial, a análise de tais dados pode servir como um filtro mínimo e inicial para a identificação de uma prática ilegal em comércio exterior.

O trabalho desenvolvido por esta pasta na definição das políticas brasileiras em comércio exterior, bem como o conhecimento técnico deste tema pelos órgãos que o compõe são fundamentais tanto para a identificação de possíveis violações das normas comerciais quanto para a elaboração das defesas brasileiras nos contenciosos internacionais na OMC, seja o Brasil demandante ou demandado.

O MDIC está também diretamente envolvido nas questões relativas aos contenciosos comerciais na OMC, sendo frequentemente o órgão com competência técnica e política para a definição da defesa brasileira nestas disputas. O MDIC atua tanto no momento da tomada de decisão sobre o início de um novo contencioso pelo Brasil, em contato com o MRE e com outras pastas, e participando das decisões da Camex.

¹⁹⁶ Regimento Interno da SECEX do MDIC, art. 24, inciso VII

1.5. Aspectos práticos da definição da política de comércio exterior

Se sob o aspecto formal a Camex ocupa atualmente o papel central na função de definição de políticas públicas na área de comércio exterior, na prática a construção dessa política ocorre de forma muito mais difusa, como resultado da interação de diversos mecanismos institucionais e relações de poder, envolvendo grande parte da estrutura administrativa do Estado.

No tocante à elaboração de políticas públicas, e em especial de políticas de comércio exterior, as previsões normativas acerca das competências dos órgãos administrativos são apenas indícios de como a máquina estatal de fato funciona, não refletindo, na verdade, como esta política é formulada e implementada no âmbito governamental. O espaço da política é formado por diferentes conjunturas e configurações de poder (muitas vezes extremamente instáveis), que terminam por influir de forma mais decisiva nas decisões sobre políticas públicas, flexibilizando a interpretação das normas sobre competências institucionais dos órgãos administrativos.

Por outro lado, as próprias normas de competência são elaboradas em momentos variados, por pessoas diferentes e para atender a complexos interesses, o que gera, comumente, sobreposições dessas competências, resultando no envolvimento de vários órgãos na execução das mesmas tarefas. Esses conflitos de atribuições são resolvidos também no campo da política, no qual os círculos de poder definem suas prioridades e repartem suas prerrogativas, algumas vezes de forma harmônica e outras de forma conflituosa.

Em matéria de comércio exterior, a produção de atos administrativos com potencial de impactar nas relações de comércio exterior está diluída, em algum grau, em quase todos os Ministérios vinculados à Presidência da República, com destaque para o Ministério das Relações Exteriores – MRE, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, e o Ministério da Agricultura e Pecuária – MAPA. Como atores periféricos na produção de tais atos estão outros órgãos como o Ministério do Meio Ambiente – MMA e o Ministério da Saúde – MS, bem como as autarquias federais e Agências a elas vinculadas.

A repercussão internacional das políticas públicas domésticas muitas vezes não podem ser previstas antecipadamente, o que dificulta a atuação da Camex na harmonização dessas políticas com as diretrizes gerais de atuação do Brasil em comércio exterior. Por outro lado, as limitações da Camex com relação às

competências do Ministério da Fazenda colocam em xeque sua capacidade de coordenação ministerial, retirando-lhe importante instrumento de regulação do comércio exterior¹⁹⁷, que é o instrumento tarifário. Por estas razões, entre outras já tratadas anteriormente neste trabalho, a Camex vem perdendo força e credibilidade¹⁹⁸ em sua função harmonizadora de políticas.

Nos anos 1990, a abertura comercial e o lançamento, pela diplomacia comercial brasileira, do conceito de “regionalismo aberto”¹⁹⁹ levaram o Brasil a assinar, em 1991, o Tratado de Assunção, que envolvia a Argentina, o Uruguai e o Paraguai, formando o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL. Em 1994 é assinada a Ata de Marrakesh, com a conclusão da Rodada Uruguai do GATT, criando a Organização Mundial do Comércio – OMC e junto com ela fundando o maior marco normativo internacional em matéria de comércio.

A inclinação brasileira no sentido da liberalização comercial, com a abertura ampla de seu mercado levou a iniciativa privada a buscar uma maior aproximação

¹⁹⁷ VEIGA, Pedro da Motta; IGLESIAS, Roberto Magno. A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior. In: PINHEIRO, Armando Castelar; MARKWALD, Ricardo; PEREIRA, Lia Valls (orgs.). O desafio das exportações. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_desafio/Relatorio-03.pdf. Acesso em 15/03/2012.

¹⁹⁸ Veiga e Iglesias (2002) afirmam que a Camex é dotada de poucos recursos técnicos e humanos, enfrentando dificuldades para acompanhar a implementação de medidas adotadas em seu âmbito e para oferecer ao governo um *feedback* dos resultados e impactos de suas políticas. Os autores criticam ainda o fato de a Camex ter saído da Presidência da República e passar a ser presidida pelo Ministro do MDIC, o que prejudica sua função de coordenação interministerial. No mesmo sentido, Lima (2010) acredita que durante o Governo Lula, após a mudança do modelo de negociação regional e a recusa brasileira ao processo da ALCA, o Ministério das Relações exteriores passou a centralizar novamente as questões envolvendo as políticas de comércio exterior, o papel da Camex ficou enfraquecido. (VEIGA E IGLESIAS, op.cit.)

¹⁹⁹ No início dos anos 90 o Brasil abre seu mercado de forma ampla, com redução de tarifas de importação e reformulação dos incentivos à exportação. Logo ao assumir a Presidência, Fernando Collor lança o Plano Collor, com a finalidade de controlar a inflação, resgatando o Cruzeiro como nova moeda nacional. Adota, ainda, um sistema flexível de câmbio, estabelece reformulações nos incentivos à exportação e elimina a lista com produtos cuja importação era proibida. Essas iniciativas de liberalização comercial ampliam a disponibilidade de bens de capital, de matérias-primas e de outros produtos, atendem à demanda interna e estimulam a competitividade do produto nacional similar.

Naquele momento, enquanto acreditava em um multilateralismo universal como modelo ideal de relações comerciais internacionais, não convinha ao Brasil alterar sua condição de global trader, ou seja, não era interessante concentrar suas relações na América Latina, como ocorria com México e Canadá no âmbito do NAFTA. Sendo assim, era preferível manter relações estratégicas com diversos parceiros, enquanto se aguardava que o multilateralismo chegasse ao nível de maturidade desejado.

Para evitar um afastamento exagerado dos parceiros do sul, a diplomacia brasileira lança o conceito de regionalismo aberto, que constituiria uma complementação ao multilateralismo, e neste pensamento foram tomadas iniciativas de alargamento do MERCOSUL aos países da América do Sul.

com o governo, tendo sido fundada a Coalizão Empresarial Brasileira, com o objetivo de estabelecer posições consensuais entre os diversos setores produtivos. Por sua vez, no âmbito governamental, foi criada a CAMEX, que buscava estabelecer posições consensuais entre os diversos órgãos de governo, especialmente o MRE e os ministérios econômicos. Foi criada também a Senalca, para uma maior interlocução com os setores privados, bem como foram formados grupos interministeriais temáticos para coordenar a participação brasileira naquelas negociações²⁰⁰.

No governo Lula, entretanto, houve a recusa do Brasil ao processo da ALCA, implicando em mudanças relevantes no processo decisório relativo às negociações comerciais regionais e multilaterais. O Ministério das Relações Exteriores voltou a centralizar este processo no âmbito federal, com o consequente enfraquecimento da CAMEX²⁰¹.

Atualmente, o papel da Camex permanece sendo central e de grande relevância nas questões envolvendo o comércio internacional, inclusive possuindo a última palavra na decisão de iniciar um novo contencioso comercial na OMC. Por outro lado, a Presidência da República tem mantido uma forte aproximação com o Ministério das Relações Exteriores, conferindo-lhe poderes e espaço político para avançar em muitas direções, incluindo a matéria comercial. O protagonismo formal da Camex não tem se refletido na prática governamental, onde este órgão tem progressivamente perdido espaço para a atuação ampla e abrangente do MRE. O Ministério, por sua vez, exerce suas funções buscando o apoio técnico necessário junto às demais pastas, munindo-se de informações e elementos decisórios para a elaboração da política comercial brasileira, desfrutando de forte influência nas reuniões da Camex, especialmente quanto ao uso do mecanismo de solução de controvérsias da OMC.

²⁰⁰ LIMA, Maria Regina Soares de. Tradição e inovação na política externa brasileira. Plataforma Democrática. Working paper nº03, julho de 2010 <http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Tradicao%20e%20Inovacao%20na%20Politica%20Externa%20Brasileira.pdf>. Acesso em 17/05/2012.

²⁰¹ Idem

2. A participação da iniciativa privada na política de comércio exterior no Brasil

2.1. Aspectos normativos e institucionais

A participação da sociedade civil na definição das políticas de Estado constitui um importante elemento caracterizador do regime democrático, garantindo legitimidade às ações e decisões do governo. Com a finalidade de melhor identificar os interesses nacionais, e buscar sua realização por meio de políticas públicas, o setor público busca estabelecer canais de comunicação efetivos com a sociedade, objetivando ouvir suas reivindicações e considerá-las em suas decisões²⁰².

No Brasil, as interações entre a instância governamental e os setores privados têm ocorrido de forma irregular, apresentando alguns momentos de maior aproximação seguidos por outros de grande afastamento. No tocante ao comércio exterior, especialmente, os setores produtivos e até mesmo algumas organizações sociais tem demonstrado maior interesse em participar da elaboração das políticas a ele relacionadas, especialmente após a abertura comercial ocorrida no Brasil nos anos 1990 e o aprofundamento do processo de globalização da economia, diante do novo cenário de comércio livre que passou a constituir a nova realidade empresarial brasileira.

A política comercial anterior a esta fase liberalista era baseada fundamentalmente na substituição de importações, na proteção da indústria doméstica contra a competição dos importados e nos incentivos aos investimentos. Havia forte intervenção governamental para fortalecer a indústria interna, e nos anos 1970 foram somados a estes instrumentos as políticas de promoção de exportação, apoiadas em incentivos fiscais e creditícios. A gestão dessas políticas comerciais ocorria de forma setorializada (não global), onde os principais órgãos governamentais responsáveis, o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) e a Carteira de

²⁰² Segundo AZEVEDO e RIBEIRO (2009), a participação de um país em um contencioso internacional não constitui uma faculdade, mas uma obrigação, uma necessidade, mesmo como terceiro interessado, de forma que possa participar e de alguma forma influenciar na formação dos precedentes, que direcionarão a interpretação das normas e os casos a serem julgados no futuro. Segundo os autores, agem dessa forma os Estados Unidos e a União Europeia. (AZEVEDO, Roberto Carvalho de; RIBEIRO, Haroldo de Macedo. O Brasil e o Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC. In: LIMA, Maria Lúcia L. M. Pádua; ROSENBERG, Bárbara (Org.). Solução de Controvérsias: O Brasil e o Contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009).

Comércio Exterior (Cacex), eram estruturados segundo critérios setoriais e subsetoriais²⁰³.

Neste período, a interlocução entre setor público e agentes privados da economia ocorria quase que exclusivamente sob esta divisão setorial, por instrumentos informais na forma de lobby político junto aos principais órgãos de governo, predominando, entretanto, a falta de transparência de tais mecanismos e a instabilidade dessas relações²⁰⁴. Entretanto, já neste período alguns setores econômicos importantes estavam articulados em influentes associações autônomas, que exerciam pressão sobre o governo para obter incentivos e políticas direcionadas aos seus representados²⁰⁵. Formaram-se nesse período, por exemplo, a Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE), a Associação Brasileira da Indústria de Maquinas e Equipamentos (ABIMAQ), a Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (ABIT) e a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA).

Até o início da Rodada Uruguai, a participação do empresariado nas decisões governamentais sobre as políticas de comércio exterior era mínima. O interesse dos setores privados nas posições negociadoras brasileiras, no âmbito do GATT, era ainda menor, em razão do pouco proveito aos países menos desenvolvidos que resultava dessas negociações. Antes da Rodada Uruguai, as negociações gravitavam essencialmente em torno de reduções tarifárias, focadas em setores de maior interesse dos países desenvolvidos, e de pouco interesse aos países em desenvolvimento.

²⁰³ VEIGA, Pedro da Motta; IGLESIAS, Roberto Magno. A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior. In: PINHEIRO, Armando Castelar; MARKWALD, Ricardo; PEREIRA, Lia Valls (orgs.). O desafio das exportações. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_desafio/Relatorio-03.pdf. Acesso em 15/03/2012.

²⁰⁴ Veiga e Iglesias (2002) afirmam, sobre as interações público-privadas neste período, que “No que se refere às negociações comerciais, estas também se enquadravam no figurino “setorialista”: os acordos bilaterais negociados no âmbito da Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração (Aladi) eram gerados a partir de trocas de concessões intra-setoriais, e as empresas e segmentos interessados participavam ativamente do processo negociador, defendendo seus interesses específicos. As consultas entre o setor público e os agentes privados também ocorriam quando da negociação de temas bilaterais ou multilaterais de interesse de setores específicos, como, por exemplo, as negociações do Multifibras (setor têxtil) e as negociações de *voluntary export restrictions* com os Estados Unidos (setor siderúrgico). Apenas os setores agroindustriais acompanharam de perto a evolução da Rodada Uruguai, mas com escassa participação na formulação das posições negociadoras do Brasil” (VEIGA; IGLESIAS, op. cit)

²⁰⁵ DEITOS. Marc Antoni. Contencioso internacional do comércio de pneumáticos – politização da política externa e internacionalização da política doméstica. Porto Alegre: UFRS. Dissertação de Mestrado, 2010.

A ampliação temática ocorrida na Rodada Uruguai e a abertura comercial promovida no Brasil nos anos 1990 geraram um novo cenário econômico no Brasil, atraindo a atenção e o interesse dos setores privados para o comércio exterior, e em especial para as negociações comerciais que passaram a ocorrer no âmbito da Organização Mundial do Comércio – OMC²⁰⁶. A partir de então, passou a haver uma maior organização dos setores privados e uma maior interação deles com o governo, especialmente nas negociações internacionais a partir da preparação para a Conferência de Seattle²⁰⁷, em 1999.

O governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso incorporou, em suas ações em política internacional, o conceito de diplomacia pública, defendendo uma maior aproximação entre a sociedade e o Poder Público na formulação da política externa²⁰⁸. Em 1995, a preparação das posições brasileiras para a Conferência de Copenhague sobre Desenvolvimento Social e para a Conferência sobre os Direitos da Mulher em Pequim contou com o envolvimento de centrais sindicais, ONGs, associações profissionais, sociais e representantes do setor produtivo. Entretanto, na elaboração da política externa na área comercial o avanço foi bem mais lento.

A participação dos setores privados na formulação de políticas públicas em comércio exterior não está explicitamente regulada em nenhuma norma vigente. Por outro lado, existem alguns mecanismos formais que possibilitam, em alguma medida, essa aproximação. Os contatos entre setores privados e governo podem ocorrer, formalmente: 1) por meio do Conselho Consultivo do Setor Privado - CONEX, da Câmara de Comércio Exterior – CAMEX; 2) por meio da Coordenação-Geral de Contenciosos – GCG do MRE, que tem por função receber reclamações do

²⁰⁶ Sobre a importante mudança de orientação ocorrida na política econômica brasileira na década de 1990, Barral (2007) afirma que “Trade policy in Brazil radically changed in the 1990s, after Fernando Collor de Mello took the Brazilian presidency. In many ways, Collor de Mello represented the national icon of liberal reformists elected in other Latin American countries during that period. His aggressive discourse for modernization and market efficiency led to sudden openness in international trade, radically reducing tariffs even before the end of the Uruguay Round. Thus, tariffs were graciously cut at the beginning of his term. The average tariff rate, which had already been reduced from more than 50% in 1987 to 32.2% in 1990, was scheduled to be further reduced unilaterally to 14.2% by the beginning of 1994. Non-tariff trade barriers and special import prohibitions were abolished. BARRAL, Welber. The Brazilian Experience in Dispute Settlement. ECLAC – Project Documents Collection. Project CEPAL/GTZ. United Nations Publications, 2007.

²⁰⁷ Sobre os grupos formados na preparação para a Conferência de Seattle consultar CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle. Contexto Internacional. Rio de Janeiro. Vol. 25, nº2, jul/dez 2003 <http://www.scielo.br/pdf/cint/v25n2/v25n2a05.pdf>. Acesso em 15/03/2012.

²⁰⁸ HADDAD, Tathiana Machado Araújo. Diplomacia pública: A política externa brasileira e as ONGs na Conferência de Beijing. Rio de Janeiro: PUC-RIO. Dissertação de Mestrado, 2007.

setor privado sobre barreiras comerciais, e preparar com o setor privado a participação brasileira no processo de consultas²⁰⁹.

O Conselho Consultivo do Setor Privado – CONEX é integrado por 20 representantes do setor privado, designados por meio de Resolução da CAMEX, com mandatos pessoais e intransferíveis, presidido pelo presidente do Conselho de Ministros da CAMEX, o Ministro do MDIC, e tem por atribuição assessorar o Comitê Executivo de Gestão por meio da elaboração e encaminhamento de estudos e propostas setoriais para aperfeiçoamento da política de comércio exterior²¹⁰. Os integrantes do CONEX são escolhidos pelos Ministros da CAMEX, por consenso²¹¹. Embora a norma se refira a “elaboração e encaminhamento de estudos e propostas setoriais para aperfeiçoamento da política de comércio exterior”, não está afastada a possibilidade do CONEX elaborar um estudo e propor a implementação de uma política comercial específica. A proposta, elaborada, é submetida previamente à Secretaria Executiva da CAMEX, e as deliberações são tomadas por consenso e submetidas à consideração do Comitê Executivo de Gestão – GECEX. Em questões relacionadas com contenciosos comerciais na OMC não há envolvimento direto da CONEX.

No âmbito da Coordenação-Geral de Contenciosos do MRE, a participação privada ocorre por meio de reclamações sobre barreiras comerciais. A matéria é restrita, e não há um regramento claro acerca dessas reclamações, nem sobre o procedimento que delas decorre. Havendo a reclamação, os setores governamentais analisarão, em conjunto, o interesse em propor um contencioso na OMC, sem nenhuma transparência ou garantia de aproveitamento dessas reclamações pelos setores interessados.

Alguns outros mecanismos já foram criados, ao longo da história do país, com a função de aproximar o empresariado brasileiro do processo de tomada de decisão sobre questões de comércio internacional²¹². Um importante mecanismo de

²⁰⁹ A Coordenação-Geral de Organismos Internacionais, do MDIC, possui atribuição de promover consultas e articulação com os setores privados, mas sua função é mais voltada à formação da posição negociadora do Brasil na OMC, e menos para a identificação de violações dos acordos comerciais multilaterais.

²¹⁰ Decreto nº 4.732/2003

²¹¹ Regimento Interno da CAMEX

²¹² “Argentina, the European Union and the United States are the only countries in our sample that possess institutionalized mechanisms for consultations with civil society on trade-related issues. In Brazil, Chile and Mexico, coordination with social and economic interests is currently informal and

participação dos setores privados nessas questões foi o Conselho Permanente de Empresários, criado por Fernando Henrique Cardoso em 1992, quando Ministro das Relações Exteriores, buscando uma maior interação entre o Itamaraty e os atores econômicos privados. O Conselho iniciou seu funcionamento com 18 participantes, chegando a ter 72 em março do ano 2000, sendo apenas 7 não empresários ou representantes de classe²¹³. Este Conselho foi um mecanismo importante de aproximação, entretanto não era um órgão consultivo nem decisório, e suas reuniões não eram deliberativas. Era presidido pelo Ministro das Relações Exteriores, que avaliava quais questões encaminhar a outras instâncias governamentais, o que limitava a atuação do grupo.

Outro importante mecanismo de inclusão da sociedade na definição de políticas internacionais foi a Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à ALCA – SENALCA. A SENALCA foi criada no âmbito do Ministério das Relações Exteriores – MRE, com a finalidade de discutir as questões relacionadas às negociações da ALCA, e em especial para a formação das posições brasileiras em relação aos temas negociados.

A SENALCA realizava reuniões mensais, e delas participavam representantes de diversos setores de governo, dos Ministérios, da CAMEX, do Banco Central, entre outros, sendo autorizada ainda a participação, como convidados, de entidades representativas da sociedade civil. Algumas entidades empresariais passaram a participar com frequência das reuniões da SENALCA, mas a abrangência das discussões, a agenda dos debates e seus limites continuaram a ser definidos pelos representantes governamentais do MRE²¹⁴.

O avanço das negociações da ALCA levou o Brasil a criar grupos temáticos interministeriais, responsáveis pelo acompanhamento das discussões que ocorriam

takes place through private meetings or ad hoc public consultations” JALES, Mario. Executive Summary: Trade Policy in Latin America, the United States and the European Union. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (Coord.). Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais. São Paulo: Singular, 2007 <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03126.pdf>. Acesso em 10/02/2012.

²¹³ CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. O Itamaraty, os Empresários e a Política Exterior do Brasil. Revista Meridiano 47, nº7, Janeiro de 2001. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais <<http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/view/4730/3964>>. Acesso em 15/03/2012.

²¹⁴ VEIGA, Pedro da Motta. Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e policy-making. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (Coord.). Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais. São Paulo: Singular, 2007. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03126.pdf>. Acesso em 10/02/2012.

em cada grupo de negociação do acordo hemisférico. Esses grupos foram progressivamente ampliando seu âmbito de atuação e passando a incorporar o acompanhamento de questões relacionadas a seus temas em outros foros de negociação, como MERCOSUL-União Européia, negociações internas do MERCOSUL e a OMC.

No final dos anos 1990, esse modelo de organização incluía a SENALCA, como instância mais política e legitimadora, e os grupos interministeriais, que possuíam caráter eminentemente técnico²¹⁵. Modelo semelhante foi adotado para as negociações brasileiras com a União Européia, com a criação da SENEUROPA, que incluía, além dos representantes governamentais, um membro da Seção Brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul e outro da Seção Brasileira do Fórum Consultivo Econômico e Social, ambos representando a sociedade civil. Entretanto, essa participação era dependente da decisão discricionária dos funcionários do governo. O governo decidia quem participava, quando participava, e delimitava os assuntos que deveriam ser debatidos.

2.2. Os setores produtivos e os contenciosos comerciais na OMC

A condução das questões relacionadas com contenciosos comerciais internacionais sempre foi concentrada nas competências do MRE, que a partir de 2001 passou a ter na Coordenação-Geral de Contenciosos – CGC um órgão exclusivamente dedicado à defesa dos interesses brasileiros neste campo. Os bons resultados alcançados pela CGC e o impacto das disputas comerciais na economia brasileira atraíram o interesse de outros importantes Ministérios nestes contenciosos, em especial do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério da Fazenda, Ministério da Agricultura e Ministério do Meio Ambiente²¹⁶.

Entretanto, mesmo com o envolvimento de diversas pastas ministeriais, os canais formais de interação entre governo e setor produtivo ainda são bastante reduzidos, e não atendem ao largo interesse da iniciativa privada em questões relacionadas ao comércio exterior. A prática das relações entre governo e iniciativa privada nestas questões e, especialmente, com relação ao mecanismo de solução

²¹⁵ Idem.

²¹⁶ BARRAL, Welber. The Brazilian Experience in Dispute Settlement. ECLAC – Project Documents Collection. Project CEPAL/GTZ. United Nations Publications, 2007.

de controvérsias da OMC, caracteriza-se por um afastamento dos instrumentos formais previstos na legislação, apresentando-se como um processo muito mais fluido, casuístico, não impessoal e instável.

Os mecanismos de participação privada no processo decisório governamental são extremamente limitados, seja pela restrição das matérias ou mesmo pela falta de regramento e de segurança sobre o que ocorre após o impulso inicial²¹⁷. Essa limitação apresenta-se tanto no aspecto quantitativo (poucos instrumentos de contato) quanto no aspecto qualitativo (pouca inserção do setor privado no processo decisório), criando o ambiente propício ao desenvolvimento de canais alternativos de contato entre os setores público e privado.

A avaliação do Presidente do Órgão de Apelação do OSC aponta uma grave deficiência, no Brasil, dos mecanismos de acesso do empresariado, em razão da inexistência de um processo claro e transparente para a iniciativa privada garantir seus interesses comerciais²¹⁸. Contrariamente, o Embaixador representante permanente do Brasil na OMC afirma que o Brasil tem tido êxito no aprimoramento dos canais de diálogo com a iniciativa privada nacional, especialmente com o objetivo de ampliar a participação no Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC, na defesa de seus interesses exportadores²¹⁹. Mais recentemente, grupos da sociedade civil tem sido convidados a tomar parte em delegações brasileiras oficiais de negociação, porém sem qualquer participação direta na definição prévia de estratégias e posições²²⁰.

²¹⁷ O distanciamento verificado entre a sociedade civil e o processo de tomada de decisão em matéria de comércio internacional ocorre também em grande parte dos campos dominados pela política governamental, sendo o país carente de mecanismos insiram os cidadãos e as empresas na definição das políticas públicas nas mais diversas áreas (PIO, Carlos . Liberalização do Comércio: Padrões de Interação entre Elites Burocráticas e Atores Sociais. In: Eli Roque Diniz; Sérgio Azevedo (Org.). Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Brasília: EDUnB/ENAP, 1997 <http://empreende.org.br/pdf/Programas%20e%20Pol%C3%ADticas%20Sociais/Padr%C3%B5es%20de%20Intera%C3%A7%C3%A3o%20entre%20Elites%20Burocr%C3%A1ticas%20e%20Atores%20Sociais.pdf>. Acesso em 17/04/2012)

²¹⁸ BAPTISTA, Luiz Olavo. Depoimento do Prof. Dr. Luiz Olavo Baptista. In: Maria Lúcia Labate Mantovanini Padua Lima; Barbara Rosenberg. (Org.). Solução de controvérsias: o Brasil e o contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009. Membro do Órgão de Apelação de 2001-2005 e de 2005-2009.

²¹⁹ AZEVEDO, Roberto Carvalho de; RIBEIRO, Haroldo de Macedo. O Brasil e o Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC. In: LIMA, Maria Lúcia L. M. Pádua; ROSENBERG, Bárbara (Org.). Solução de Controvérsias: O Brasil e o Contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009.

²²⁰ JALES, Mario. Executive Summary: Trade Policy in Latin America, the United States and the European Union. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (Coord.). Políticas comerciais comparadas:

Na prática, entretanto, constata-se facilmente que os mecanismos institucionalizados de participação da sociedade civil em política comercial são praticamente inexistentes no Brasil, e a interação entre governo (setores responsáveis pela elaboração da política comercial) e os setores produtivos privados ocorre, em sua maior parte, por meio de contatos informais, de forma irregular e dependente de conjunturas políticas instáveis, que se alteram com frequência, exigindo novas aproximações e adaptações aos formatos disponíveis.

O Brasil possui alguns mecanismos de defesa comercial, disponíveis aos setores produtivos para proteção de nosso mercado, mas não possui um procedimento de “ataque comercial”, voltado a garantir o acesso a mercados estrangeiros, a exemplo dos criados pelos Estados Unidos, União Européia e China. Por meio desses mecanismos estrangeiros, os setores produtivos podem peticionar ao governo informando a imposição de barreiras comerciais a seus produtos no exterior, e provocar uma manifestação formal do governo sobre o assunto, com a fixação de prazos para essa manifestação e para a indicação das medidas governamentais que serão adotadas com relação à denúncia formulada. Um importante exemplo do uso desse mecanismo é o caso dos pneus, tratado na segunda parte deste trabalho, que teve início a partir de denúncias formuladas por meio desse mecanismo na União Européia, resultando na propositura de uma demanda junto à OMC com a finalidade de declarar ilegal a barreira imposta pelo Brasil, que ao final saiu vitoriosa.

No Brasil, diferentemente, o setor produtivo não dispõe de instrumento semelhante, dependendo de uma aproximação, caso a caso, entre a empresa prejudicada e o governo, na qual aquela pede providências a respeito da barreira comercial ilegal e não tem nenhuma garantia acerca do resultado deste pedido. Este contato com o governo ocorre, algumas vezes, por meio do Ministério relacionado com o tema pertinente, normalmente o Ministério da Agricultura – MAPA ou o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC²²¹. As

desempenho e modelos organizacionais. São Paulo: Singular, 2007
<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03126.pdf>. Acesso em 10/02/2012.

²²¹ Este contato tem como finalidade principal convencer o governo brasileiro a patrocinar a causa comercial apresentada, submetendo-a à decisão do OSC, e o grau de sucesso neste objetivo está diretamente relacionado com o nível de organização do setor privado interessado, bem como de sua importância política e econômica, como aponta Barral (2007, p.17): “From aircraft to cotton, from gasoline to sugar, different pressure groups are incited in Brazil whenever a protectionist measure is adopted in importing markets. Evidently, these groups have different levels of organization and

empresas ou associações que possuem maior aproximação com o governo, em razão de relações anteriormente estabelecidas, levam a questão diretamente ao MRE, que é o Ministério mais influente na decisão da submissão de um novo caso à OMC²²². Apenas quando há uma resistência inicial do Itamaraty, os ministérios temáticos são procurados pelas empresas para tentar exercer influência no MRE para a defesa do caso na OMC²²³.

A informalidade das relações reflete-se, também, na forma de contato. Em regra não há a formalização do caso por meio de uma petição, acompanhada de documentos que demonstrem a ilegalidade da barreira estrangeira, mas sim a tentativa de agendamento de reuniões entre os setores privados interessados e o ministério, para discutir o que fazer²²⁴. A partir de uma ou mais reuniões, ocorre a troca de e-mails e documentos, com a finalidade de avaliar a viabilidade política/comercial/jurídica do caso, sempre uma decisão discricionária do governo²²⁵. Mesmo nos casos em que o setor privado assume técnica e financeiramente a causa, na decisão final sobre o ingresso com a demanda e a estratégia a ser seguida prevalece a posição governamental²²⁶.

A prática revela que o centro de decisões quanto ao ingresso com uma nova demanda na OMC é o Itamaraty. A CAMEX exerce papel central na decisão de ingressar com uma nova demanda, porém a posição do MRE na reunião de ministros da CAMEX é quase sempre determinante para a decisão a ser tomada²²⁷, ou seja, se o MRE apoia, a decisão é no sentido de autorizar o novo contencioso, se não apoia, a decisão é pelo não ingresso.

political relevance, and their capacity to convince the Brazilian government to bring a claim before the WTO may vary enormously”

²²² BONOMO, Diego Zancan. Entrevista concedida a Milton Carvalho Gomes. Washington-DC. 07 jun. 2012

²²³ Idem

²²⁴ BONOMO, Diego Zancan. Entrevista concedida a Milton Carvalho Gomes. Washington-DC. 07 jun. 2012

²²⁵ Entrevistas com atores centrais dos setores produtivos revelaram que há grande resistência do governo quando a proposta de abertura de um contencioso na OMC tem como parte contrária um país da América do Sul ou qualquer outro país em desenvolvimento, por questões políticas, preferindo-se sempre tratar essas divergências pela via exclusivamente diplomática.

²²⁶ BARRAL, Welber. The Brazilian Experience in Dispute Settlement. ECLAC – Project Documents Collection. Project CEPAL/GTZ. United Nations Publications, 2007

²²⁷ BONOMO, op. cit.

Na maior parte dos contenciosos iniciados pelo Brasil na OMC houve a intervenção de setores produtivos com grande poder econômico e influência política junto ao governo, a exemplo dos casos do algodão, do açúcar, do suco de laranja e Embraer/Bombardier²²⁸. Nestes casos, entre outros, a aproximação do governo ocorreu por meio das próprias empresas interessadas, ou por meio de associações setoriais, não havendo o envolvimento direto das grandes associações multisetoriais como a CNI, a FIESP, que sempre estiveram mais voltadas à articulação política, e menos à participação em disputas comerciais internacionais²²⁹.

No contencioso do Algodão, o caso foi levado ao governo e conduzido pela Associação Brasileira de Produtores de Algodão – ABRAPA²³⁰, que contratou escritório de advocacia especializado e empresas de consultoria para a elaboração de estudos econômicos, fundamentais para a vitória do Brasil na disputa. No contencioso do açúcar o envolvimento e a condução do caso foram assumidos pela União da Indústria da Cana-de-açúcar – ÚNICA, que também contratou escritório especializado e acompanhou o caso, em verdadeira parceria com o MRE e a Missão Permanente do Brasil em Genebra. Nos casos da Embraer e no caso da gasolina reformulada (DS4) o envolvimento privado foi diretamente das empresas interessadas, Embraer no primeiro caso e Petrobrás no segundo. No caso do suco de laranja, houve atuação direta, junto ao governo, das maiores empresas exportadoras de suco de laranja no Brasil, entre elas a Cutrale, com o envolvimento da Associação Nacional dos Exportadores de Sucos Cítricos – CitrusBr.

Os contenciosos comerciais na OMC tem se tornado cada vez mais complexos e caros, o que tem impedido o acesso ao mecanismo por empresas menores e setores menos organizados ou economicamente menos expressivos²³¹. O Estado brasileiro não assume os custos econômicos dessas demandas, sendo

²²⁸ Para estudo mais aprofundado das relações entre setor público e privado nos anos 2000, com relação à política de comércio exterior, ver SHAFFER, Gregory; SANCHES, Michelle Ratton; e ROSENBERG, Barbara. *Winning at the WTO: The Development of a Trade Policy Community within Brazil*. Documento de Trabajo No. 14 Area de Relaciones Internacionales FLACSO/Argentina, 2008

²²⁹ BONOMO, Diego Zancan. Entrevista concedida a Milton Carvalho Gomes. Washington-DC. 07 jun. 2012

²³⁰ COSTA, Sérgio Rodrigues; BUENO, Miguel Garcia. *A Saga do Algodão: das primeiras lavouras à ação na OMC*. Rio de Janeiro: Insight Engenharia, 2004

²³¹ BONOMO, op. cit.

comum que se solicite ao setor interessado que contrate toda a assessoria necessária à condução do caso no OSC^{232, 233}.

Do ponto de vista dos setores produtivos, a falta de uma maior estruturação do governo cria dificuldades no acesso ao sistema, seja em razão dos altos custos envolvidos, da dependência de articulação política dentro do governo ou mesmo da incerteza acerca da obtenção de benefícios concretos, tendo em vista a possibilidade de soluções negociadas envolvendo diferentes setores da economia²³⁴. Entretanto, apesar dos altos custos e da incerteza de obtenção de resultados práticos em um prazo curto, as associações empresariais e as empresas veem nas disputas comerciais na OMC um importante instrumento em suas estratégias exportadoras²³⁵.

Nestes mecanismos informais e oscilantes, os grupos da sociedade civil mais alinhados com a administração são naturalmente beneficiados com um maior acesso ao processo de elaboração da política comercial²³⁶ e no processo de decisão sobre o início de um novo contencioso. Por esta razão, os setores produtivos têm desenvolvido um conceito de “diplomacia empresarial”, desenvolvendo ferramentas para uma maior inserção de seus interesses comerciais nas discussões governamentais sobre esta política pública internacional.

²³² A contratação de escritórios de advocacia especializados em OMC, pelo Brasil, reduziu a necessidade de contratação de assessorias pelos setores interessados, mas não foi ainda suficiente para eliminar esta prática, que também se verifica nos EUA e na UE (BONOMO, 2012).

²³³ Segundo entrevistas realizadas com atores econômicos privados, sob condição de sigilo, por vezes o governo impõe a assunção dos custos financeiros da demanda como condição necessária para a submissão de uma nova disputa comercial ao OSC.

²³⁴ BONOMO, Diego Zancan. Entrevista concedida a Milton Carvalho Gomes. Washington-DC. 07 jun. 2012

²³⁵ BARRAL, Welber. The Brazilian Experience in Dispute Settlement. ECLAC – Project Documents Collection. Project CEPAL/GTZ. United Nations Publications, 2007

²³⁶ Jales (2007) alerta para quatro aspectos negativos que não podem ser negligenciados neste formato de participação informal e não transparente de participação da sociedade civil: “Although increased civil society participation is undeniably a positive outcome, four issues should not be overlooked. First, in the absence of transparent, well-structured participatory mechanisms, only some specific sectors of civil society may enjoy privileged access to policy makers. Second, governments “may make instrumental use of civil society participation” when their dialogue is done through informal means. Third, civil society is not proportionally represented by non-governmental groups: while some small constituencies may be overrepresented by very vocal organizations, large portions of society may be underrepresented. Finally, “it is important to identify the interests that a given non-governmental organization really represents: it could well be a lobbying group disguised through good marketing”. 34. JALES, Mario. Executive Summary: Trade Policy in Latin America, the United States and the European Union. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (Coord.). Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais. São Paulo: Singular, 2007 <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03126.pdf>. Acesso em 10/02/2012.

2.3. A diplomacia empresarial como instrumento de influência nas decisões de governo

O interesse dos setores empresariais brasileiros pelo tema de política comercial internacional cresceu muito a partir da abertura comercial do início dos anos 1990 e da adoção do liberalismo comercial como filosofia econômica. Organizandose em associações setoriais e multisetoriais, as empresas passaram a desenvolver relações mais intensas com as instâncias governamentais relacionadas com o desenvolvimento da política econômica de comércio exterior. Dentre essas associações, destacaram-se a Confederação Nacional da Indústria – CNI e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, com a criação de setores específicos, em suas estruturas, destinadas ao acompanhamento das negociações internacionais e ao desenvolvimento e fortalecimento das relações com o governo. Na execução de seus objetivos, essas associações desenvolveram a prática da diplomacia empresarial, buscando maior alinhamento com o governo na negociação de temas relacionados ao comércio exterior.

A diplomacia empresarial se utiliza de múltiplos mecanismos de influência nas decisões governamentais por meio dos canais abertos nas instituições políticas. O conceito está baseado no diálogo constante entre o governo, as empresas e os atores sociais que buscam participar do processo de formulação da política externa comercial em sua interface com a política doméstica²³⁷. O principal objetivo da diplomacia empresarial é, portanto, representar os interesses de classe no processo decisório da política externa de forma a convertê-los em benefícios para o setor.

Neste processo de aprofundamento do conceito de diplomacia empresarial, algumas organizações empresariais tem se destacado por manterem uma maior articulação com o governo, influenciando de forma mais intensa nas decisões sobre as políticas brasileiras em comércio internacional. A Confederação Nacional da Indústria (CNI) tem sido um importante veículo para impulsionar a ação coletiva dos setores produtivos. Detendo amplos recursos provenientes de todos os sindicatos patronais da indústria no Brasil, a CNI assumiu os custos da mobilização empresarial, e reuniu as associações autônomas nacionais e estaduais, indústrias e empresários individuais, criando mecanismos de participação tanto no plano

²³⁷ DEITOS. Marc Antoni. Contencioso internacional do comércio de pneumáticos – politização da política externa e internacionalização da política doméstica. Porto Alegre: UFRS. Dissertação de Mestrado, 2010

doméstico quanto no plano internacional. No âmbito doméstico, criou a Agenda Legislativa da Indústria²³⁸, e no campo internacional a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB).

A CEB foi criada em 1996, reunindo os setores da indústria, da agricultura e de serviços, rompendo a tradição de representação setorial dos interesses privados junto ao governo, servindo como um foro de formação de consenso entre estes setores²³⁹. A CEB nasceu como uma reação do empresariado às negociações da Associação de Livre Comércio das Américas (ALCA), que eram levadas a cabo pelo governo, desde 1994, sem uma posição nítida da indústria nacional sobre o tema. Após esse primeiro impulso participativo, a CEB passou a atuar também nos temas relacionados à agenda brasileira de negociação na Organização Mundial do Comércio, às tratativas de acordos entre o MERCOSUL e a União Européia, além de outros temas conexos às políticas de integração do MERCOSUL²⁴⁰.

A CEB hoje congrega mais de 170 organizações empresariais, e é aberta à participação voluntária de organizações e companhias de qualquer setor econômico²⁴¹, funcionando como o mais importante instrumento de aproximação dos setores produtivos com o governo na atualidade, influenciando na formação das

²³⁸ Segundo Deitos (2010) A Agenda Legislativa da Indústria disponibiliza um estudo acerca de inúmeras matérias, reunidas em torno do conceito de “Custo Brasil”, que influenciam a competitividade do setor em comparação com outros países. No ano de 2009, a pauta incluiu 118 projetos de lei relacionados à reforma tributária, à política econômica, à infraestrutura, ao meio ambiente e às relações de trabalho. Desses 118 projetos, a Agenda destaca um “foco” de atuação que “será alvo de uma ação sistemática da CNI e de seus parceiros, para a construção de condições adequadas para o seu exame conclusivo pelo Congresso Nacional¹²⁸”. No documento em análise foram destacados 13 projetos para constituir a “Pauta Mínima” da indústria que merecerá “um sistema de gestão diferenciado com uma forte mobilização em favor de sua tramitação, considerando-se a necessidade de incluir a visão do setor privado nos textos legais que esperamos aprovar¹²⁹”. A Agenda Legislativa da Indústria evidencia a participação conjunta do sistema corporativista e das associações autônomas de empresários no Congresso Nacional em busca da ratificação dos interesses que influenciam de forma direta ou indireta a política externa comercial brasileira. (DEITOS. Marc Antoni. Contencioso internacional do comércio de pneumáticos – politização da política externa e internacionalização da política doméstica. Porto Alegre: UFRS. Dissertação de Mestrado, 2010).

²³⁹ VEIGA, Pedro da Motta. Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e policy-making. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (Coord.). Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais. São Paulo: Singular, 2007. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03126.pdf>. Acesso em 10/02/2012

²⁴⁰ DEITOS. Marc Antoni. Contencioso internacional do comércio de pneumáticos – politização da política externa e internacionalização da política doméstica. Porto Alegre: UFRS. Dissertação de Mestrado, 2010.

²⁴¹ Disponível em: www.cni.org.br. Acesso em 20/05/2012.

posições negociadoras brasileiras e na implementação de políticas de comércio exterior.

Em posição diversa da ocupada pelos setores produtivos, liderados pela CNI, também procuram exercer influência na defesa de seus interesses os sindicatos de trabalhadores e as organizações não governamentais. Dentre as representações sindicais, a Central Única dos Trabalhadores – CUT é a que possui maior inserção em matéria internacional, porém, as negociações internacionais de comércio constituem um tema de importância secundária em sua agenda política da CUT, que hoje em dia acompanha as negociações comerciais por meio da Rede Brasileira pela Integração dos Povos – REBRIP²⁴², manifestando sua posição apenas em momentos críticos das negociações²⁴³.

A participação das organizações sindicais e da sociedade civil organizada, a exemplo da REBRIP, na elaboração das posições negociadoras e da política comercial brasileira, ocorre de forma irregular, havendo momentos de maior aproximação, principalmente quando há temas de interesse destacado de determinados setores, e momentos de distanciamento, como o que se vive atualmente, com o esfriamento das negociações da Rodada Doha.

A ausência de mecanismos oficiais, institucionalizados e efetivos de participação da sociedade civil na elaboração da política externa comercial, não faz com que ela se afaste das decisões políticas. Tanto os setores produtivos nacionais quanto os setores ligados a causas sociais buscam participar, por meio da criação de organizações de interesses convergentes, do processo político decisório em comércio exterior, atualmente fortemente concentrado no âmbito governamental.

²⁴² A Rede Brasileira pela Integração dos Povos – REBRIP, criada em 1998, é uma articulação de ONGs, movimentos sociais, entidades sindicais e associações profissionais autônomas que atuam sobre comércio internacional e integração regional, em especial a OMC, a ALCA, as negociações Mercosul-União Européia e outros acordos bilaterais. Atualmente, a REBRIP é constituída por uma Assembleia Geral, uma Coordenação Geral e uma Secretaria Executiva, possuindo ainda sete grupos de trabalho temáticos (agricultura, arquitetura internacional, comércio e meio ambiente, gênero, parlamento, propriedade intelectual e serviços)

²⁴³ VEIGA, Pedro da Motta. Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e policy-making. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (Coord.). Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais. São Paulo: Singular, 2007. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03126.pdf>. Acesso em 10/02/2012

3. A estrutura administrativa brasileira e os contenciosos comerciais na OMC

3.1. A Decisão de Iniciar um Contencioso Comercial na OMC

A Organização Mundial do Comércio é uma entidade internacional composta por Estados que se comprometeram, multilateralmente, com as normas contidas nos acordos abrangidos, submetendo-se compulsoriamente à jurisdição do seu Órgão de Solução de Controvérsias. Tanto nas discussões e negociações no âmbito da OMC quando nos processos perante o OSC, apenas os Estados podem ser partes ativas, ficando excluídas as organizações privadas de todos os tipos.

Entretanto, as medidas de política comercial adotadas por um país afetam, invariavelmente, setores econômicos de outros países, causando-lhes muitas vezes grandes prejuízos. Quando essa política implementada transgride uma norma comercial internacional, como por exemplo o incremento de um subsídio ilegal, a aplicação de uma medida *antidumping* fora das situações admitidas ou mesmo um simples aumento tarifário acima dos valores consolidados, diversas empresas ou mesmo um setor inteiro da economia é impactado, tendo seus interesses contrariados.

A identificação de um potencial contencioso comercial depende muito da participação do empresariado nacional, a quem incumbe chamar a atenção do governo para as dificuldades impostas pelos outros países às suas atividades econômicas. Por esta razão, os impactos econômicos do descumprimento de um acordo comercial são normalmente avaliados, em uma primeira instância, pelos agentes privados da economia. Após a identificação da violação, os setores privados, que não são dotados de personalidade internacional²⁴⁴, não tendo sua participação admitida na OMC, buscam convencer os setores governamentais competentes a adotar medidas que façam cessar o ato ilegal praticado, conferindo proteção diplomática a estes interesses lesados²⁴⁵.

A decisão de submeter uma determinada demanda comercial à OMC é essencialmente política, e deve ser tomada pelo Estado interessado²⁴⁶. A decisão de

²⁴⁴ REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 12a ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

²⁴⁵ LAFER, Celso. Depoimento do Ministro Celso Lafer. In: Maria Lúcia Labate Mantovanini Padua Lima; Barbara Rosenberg. (Org.). *Solução de controvérsias: o Brasil e o contencioso na OMC*: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009.

²⁴⁶ Segundo Baptista (2009), é obrigação do governo defender os interesses das empresas, ou a compensá-las pelos prejuízos, pois se trata de direitos garantidos.

iniciar um contencioso no OSC não envolve apenas uma análise de perdas ou vantagens econômicas, mas é também um mecanismo de pressão política e legitimação de direitos. O acionamento do OSC deve ser feito de forma cuidadosa e responsável, após avaliação detida dos aspectos técnicos, jurídicos e políticos envolvidos, e ainda dos ganhos reais que o resultado final pode trazer²⁴⁷. Uma derrota pode implicar na formação de um precedente negativo inclusive para outras práticas comerciais de interesse do Brasil.

No caso do Brasil, a decisão de ingressar com uma demanda comercial no OSC envolve análises e ponderações de diversos setores do governo, que buscam avaliar os impactos positivos e negativos do eventual contencioso, observando sob diversos aspectos os benefícios potenciais e os custos a serem assumidos, considerando ainda os riscos de derrota na potencial disputa. A análise da proposta de início de um contencioso não é restrita ao ponto de vista do setor lesado, mas parte dela para uma visão conjuntural da política econômica brasileira, das negociações em curso, dos parceiros comerciais envolvidos e da robustez das provas disponíveis, para que o contencioso comercial possa trazer mais vantagens que desvantagens, protegendo a credibilidade internacional do Brasil.

A decisão brasileira de iniciar um contencioso resulta, como regra, de um processo de negociação interna: o setor que ver seu direito violado consulta o ministério da área, normalmente com respaldo prévio de um escritório de advocacia, e o Ministério faz uma primeira avaliação, pelo governo, da demanda pretendida. A decisão de apoiar ou não a proposta é uma decisão de governo, dela não participando o setor privado.

Este primeiro exame é normalmente do Ministério mais ligado ao setor interessado, e por isso há por parte dele uma maior compreensão da posição do setor e um apoio inicial à sua pretensão²⁴⁸. Quando a questão é levada ao Itamaraty, há uma segunda análise mais cautelosa, abordando aspectos menos específicos do contencioso proposto: a primeira preocupação é com o impacto negativo da demanda sobre outras pretensões brasileiras; a segunda é sobre a existência de

²⁴⁷ AZEVEDO, Roberto Carvalho de; RIBEIRO, Haroldo de Macedo. O Brasil e o Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC. In: LIMA, Maria Lúcia L. M. Pádua; ROSENBERG, Bárbara (Org.). Solução de Controvérsias: O Brasil e o Contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009.

²⁴⁸ AMARAL, Sérgio. Depoimento do Ministro Sérgio Amaral. In: Maria Lúcia Labate Mantovanini Padua Lima; Barbara Rosenberg. (Org.). Solução de controvérsias: o Brasil e o contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009.

fundamentos sólidos para a sustentação do caso em um painel, pois uma derrota pode afetar em muito a credibilidade do país; uma terceira preocupação é que a potencial demanda possa afetar alguma negociação em curso com o outro país²⁴⁹. Tudo isso é ponderado antes que o Itamaraty tome uma posição sobre a proposta de dar início ao contencioso comercial.

A inserção dos setores privados neste processo decisório reflete o mesmo quadro já retratado quanto à participação destes setores na elaboração da política brasileira em comércio exterior, ou seja, a inexistência de mecanismos formais e a total falta de transparência. No caso da decisão de ingresso com litígio comercial a exclusão é ainda maior, e esta situação acaba por provocar a exclusão dos setores menos organizados da economia, que não possuem assessoramento técnico e jurídico adequado nem força política para convencer o governo a lhes garantir o cumprimento das normas comerciais internacionais. Para os setores mais organizados, que podem contratar grandes escritórios de advocacia especializados e exercer pressão dentro do governo, a ausência de transparência é também prejudicial, porém não o suficiente para os impedir de perseguir seus direitos.

Importante destacar que todo este processo decisório ocorre internamente, fortemente concentrado nos órgãos do governo mais afetos à matéria internacional, sem qualquer intervenção dos setores privados. Além de concentrado no setor público, este processo não está delineado em nenhuma norma vigente, ocorrendo informalmente e sem nenhuma transparência. Em cada caso que surge, a dinâmica decisória ocorre de maneira diferente, sendo conduzido pelos órgãos da Administração de acordo com o maior ou menor interesse de cada setor, mas invariavelmente envolvendo o MRE e a Presidência da República, que ao final decidem de fato pelo ingresso ou não com a demanda pretendida na OMC.

O vazio normativo em matéria de competência para resolver sobre a apresentação da demanda é evidente. Não consta dentre as amplas competências da CAMEX uma que seja relativa à tomada de decisão acerca do ajuizamento de demanda comercial na OMC, mas somente a elaboração de proposta neste sentido. A ausência de previsão se verifica, também, dentre as atribuições imputadas ao MDIC e ao MRE, tendo este último uma Coordenação-Geral de Contenciosos que é

²⁴⁹ Idem.

o único órgão, no Brasil, exclusivamente voltado à atuação nos contenciosos comerciais ocorridos na OMC.

Entretanto, apesar da falta de transparência e de formalidade no processo de tomada de decisão, alguns estudiosos acreditam que, de um modo geral, a dinâmica intergovernamental tem funcionado bem, os órgãos internos têm mantido um nível de diálogo satisfatório e a atuação do Brasil no OSC tem contado com o apoio necessário da CAMEX e dos ministérios envolvidos²⁵⁰.

Tomada a decisão de iniciar um contencioso na OMC, ou sendo demandado por outro país naquela Organização, o Brasil possui um aparato administrativo propriamente voltado à realização concreta da defesa de seus interesses. Esta estrutura administrativa, formada essencialmente por diplomatas e juristas especializados em litígios na OMC, é responsável por atuar diretamente no processo, praticando os atos necessários para sustentar a posição brasileira diante dos painéis formados pelo OSC. A forma e funcionamento dessa estrutura será analisada a seguir.

3.2. A defesa do Brasil nos contenciosos comerciais na OMC

3.2.1. A participação da Coordenação-Geral de Contenciosos do MRE

A Coordenação-Geral de Contenciosos – CGC do MRE foi criada em 2001, no contexto dos contenciosos comerciais entre Brasil e Canadá sobre aeronaves, com a finalidade de assumir a responsabilidade pela coordenação da atuação do país nas disputas comerciais na OMC. Antes da criação da CGC, a defesa brasileira nestas disputas era realizada de forma difusa, por diversos órgãos do MRE, em parceria com os diplomatas em Genebra, sem uma estrutura administrativa própria e um padrão de atuação definido, cuja necessidade passou a ser percebida logo no início dos anos 2000.

A CGC foi inserida na estrutura do Departamento Econômico da Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos – SGET, com competências para coordenar a atuação do Brasil em todas as etapas dos contenciosos comerciais na OMC. No exercício dessas competências, a CGC deve atuar desde a preparação dos casos, até a defesa do Brasil nos processos,

²⁵⁰ AMORIM, Celso. Depoimento do Ministro Celso Amorim. In: Maria Lúcia Labate Mantovanini Padua Lima; Barbara Rosenberg. (Org.). Solução de controvérsias: o Brasil e o contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009.

elaborando petições e expondo e sustentando a argumentação brasileira nestes contenciosos, em parceria com os setores prejudicados e com os setores governamentais especializados nos temas discutidos.

Na configuração atual da estrutura administrativa brasileira, a CGC é o principal órgão de atuação nos contenciosos comerciais, presente desde as discussões governamentais sobre a possibilidade de contenciosos comerciais na OMC até a atuação efetiva nestas disputas. Tanto nas ações ofensivas quanto defensivas relativas a estes contenciosos, a CGC centraliza as decisões técnicas, participando também das decisões políticas como importante fonte de informações. Todo contencioso envolvendo o Brasil tem a atuação direta da CGC, inclusive aqueles nos quais o país é terceiro interessado²⁵¹.

A CGC é composta por um grupo de diplomatas brasileiros com dedicação exclusiva às controvérsias na OMC, havendo atualmente 7 diplomatas efetivamente lotados e em exercício neste órgão, porém com 2 vagas não preenchidas, totalizando uma lotação ideal de 9 diplomatas, além da equipe de apoio formada por oficiais de chancelaria²⁵². Em Genebra, na Missão Permanente do Brasil, há uma equipe de aproximadamente 20 diplomatas, e ao menos 2 deles cuidando diretamente desses contenciosos, entretanto esta equipe é dinâmica, modificando-se constantemente de acordo com a necessidade²⁵³.

Esta limitada estrutura da CGC dificulta sua atuação em diversos contenciosos simultâneos²⁵⁴, tornando suas atividades em grande parte dependentes do apoio de outros setores, seja internamente no MRE seja externamente, em outros Ministérios, com relação às matérias específicas relacionadas. Este apoio intragovernamental não é regulado formalmente, e varia em cada caso, de acordo com a provocação da CGC, que busca formar uma equipe específica para cada contencioso. Caso a disputa comercial envolva questões relativas à matéria agrícola, por exemplo, são chamados servidores do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA para auxiliar; caso envolva medicamentos, busca-se apoio no Ministério da Saúde; sendo relacionado à

²⁵¹ PEREIRA, Celso de Tarso. Entrevista concedida a Milton Carvalho Gomes. Brasília-DF, 27 ju. 2012

²⁵² Idem.

²⁵³ Ibidem.

²⁵⁴ BARRAL, Welber Oliveira. Entrevista concedida a Milton Carvalho Gomes. Brasília-DF, 28 jun. 2012.

indústria, pede-se o apoio do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, entre outras possibilidades.

Dessa forma, a estrutura da CGC representa apenas uma parte da equipe formada para atuar em um contencioso, dependendo de apoio técnico e envolvimento direto de outros setores especializados. Percebe-se, portanto, a existência de uma estrutura fixa, formada pela CGC e seus diplomatas, que se soma a uma estrutura dinâmica, composta em cada caso por agentes dos setores pertinentes à demanda comercial, que somados formam a equipe que atuará em determinado contencioso comercial na OMC.

A CGC tem apoio, ainda, de escritórios de advocacia especializados, contratados pelo setor produtivo ou pelo governo, que auxiliam na elaboração das estratégias de atuação e das petições e outros documentos referentes à controvérsia. É comum o setor privado interessado contratar um escritório de advocacia para auxiliar a CGC na condução dos casos²⁵⁵, havendo também escritórios contratados pelo país, que atuam principalmente quando não há um setor privado interessado em assumir este ônus.

O funcionamento da CGC não está formalmente regulado em nenhuma norma jurídica, havendo apenas a previsão, no regimento interno do MRE, de suas competências²⁵⁶. Na prática, há procedimentos estabelecidos pela repetição prática, que são seguidos e repetidos mesmo inexistindo disciplina formal, especialmente

²⁵⁵ PEREIRA, Celso de Tarso. Entrevista concedida a Milton Carvalho Gomes. Brasília-DF, 27 ju. 2012.

²⁵⁶ Regimento Interno do MRE:

Art. 110. Compete à Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC): I – coordenar a atuação do Brasil em todas as etapas dos contenciosos comerciais em que o País seja parte ou terceira parte interessada, no âmbito do Mecanismo sobre Solução de Controvérsias (MSC) da Organização Mundial de Comércio (OMC); II – receber reclamações do setor privado sobre barreiras comerciais e coordenar a avaliação da possibilidade de seu questionamento no âmbito do MSC da OMC; III – coordenar, em contato com outros órgãos do Governo brasileiro e setor privado envolvidos, a preparação da participação brasileira no processo de consultas; IV – elaborar ou supervisionar a redação dos documentos a serem apresentados ao longo dos contenciosos comerciais; V – coordenar reuniões preparatórias às reuniões de consultas e às audiências de painéis e do Órgão de Apelação, com o intuito de definir conteúdo e estratégia de apresentação da argumentação brasileira; VI – expor e defender a argumentação brasileira nas reuniões acima mencionadas; VII – quando de interesse para o Brasil, acompanhar a evolução dos contenciosos comerciais de terceiros países e de negociações relativas à solução de controvérsias em foros econômicos internacionais; e VIII – coordenar a participação brasileira nas negociações de normas relativas a solução de controvérsias em foros econômicos internacionais, em especial no âmbito da OMC. Parágrafo único. No exercício de suas atribuições, a Coordenação-Geral de Contenciosos manterá coordenação com as demais áreas pertinentes do MRE, realizando consultas a outras Divisões, sobretudo as Divisões subordinadas ao Departamento Econômico, e delas receberá subsídios.

quanto à relação com os demais Ministérios e órgãos do MRE, e com os setores privados.

A atuação da CGC pode ser dividida, para estudo, em três situações: 1) sendo o Brasil demandante em um contencioso na OMC, 2) sendo o Brasil demandado, e 3) sendo o Brasil terceiro interessado. Nas duas últimas hipóteses, a CGC é responsável pela condução dos casos em parceria com a Missão em Genebra e com os escritórios de advocacia, atuando diretamente na defesa dos interesses brasileiros nestas disputas. Em ambos os casos inexistente uma fase decisória prévia, com o envolvimento de diversas áreas do governo e decisão final da CAMEX. Quando o Brasil é demandado, a atuação é provocada pelo país demandante, e quando atua como terceiro interessado a decisão pode ser tomada pela própria CGC, ou por provocação de outro setor do governo, porém de forma muito mais simples que na hipótese de ingresso como demandante.

Por outro lado, quando o Brasil é interessado em iniciar um novo contencioso, o envolvimento da CGC ocorre desde o início das discussões internas sobre essa possibilidade, estendendo-se, após, até o final da condução prática da disputa. A postura do Brasil tem sido reativa com relação ao uso do mecanismo de solução de controvérsias da OMC, dependendo de provocação do setor produtivo interessado. Não se percebe um uso estratégico do mecanismo, embora os resultados obtidos possam causar importantes reflexos e influenciar as negociações comerciais em curso²⁵⁷.

Para dar início a uma nova disputa no OSC, o Brasil aguarda a provocação dos setores internos interessados. A forma como esta provocação ocorre não está regulamentada, e por isso os meios utilizados são informais, sendo frequente que os primeiros contatos entre setor privado e governo tenham início com um pedido de reunião do setor com a CGC ou com o Ministério relacionado com a matéria comercial pertinente. De toda forma, mesmo quando iniciado no Ministério, o envolvimento da CGC é regra, sempre que há a possibilidade de uma disputa na OMC.

Nestas reuniões, o setor privado apresenta o caso e deve demonstrar a existência de uma violação relevante às normas na OMC, em prejuízo de suas

²⁵⁷ Merece ressalva os importantes casos do algodão e do açúcar, nos quais os aspectos estratégicos da demanda foram relevantes na tomada de decisão sobre o início destes contenciosos (BARRAL, Welber Oliveira. Entrevista concedida a Milton Carvalho Gomes. Brasília-DF, 28 jun. 2012).

atividades ²⁵⁸ . É necessário que esta apresentação seja fundamentada, acompanhada de estudos econômicos e suporte jurídico, o que frequentemente obriga o setor interessado a contratar, previamente, escritórios e consultores especializados para a elaboração desses documentos. Não havendo dados suficientes para a comprovação da violação, o setor interessado deve buscar mais elementos, até que possua o necessário para o convencimento do governo.

Nestes contatos iniciais predominam as discussões sobre os aspectos técnicos da questão comercial, sob a ótica econômica e jurídica. A análise dos aspectos políticos é feita posteriormente. Caso a CGC se posicione favoravelmente, convencendo-se da violação e da viabilidade de iniciar um contencioso internacional, a questão é elevada à Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos – SGET, que avalia a proposta sob a ótica das relações políticas internacionais.

Não há um caminho claro e definido para o desenvolvimento deste processo de aproximação, contato e decisão, podendo variar amplamente a depender do caso. Os primeiros contatos podem ter início tanto no MRE, na CGC, quanto nos Ministérios, e as análises técnicas e políticas são frequentemente compartilhadas entre várias pastas ministeriais, que discutem entre si a viabilidade de um contencioso, considerando ainda as possibilidades de resolução da questão pela via negocial. O governo brasileiro considera o mecanismo de solução de controvérsias da OMC como o último recurso a ser utilizado, somente quando as vias negociais não forem suficientes, e ainda assim apenas quando a violação prejudicar setores importantes da economia.

A decisão final de iniciar um novo contencioso é tomada pela CAMEX, após submissão do caso pelo MRE ou outro Ministério, normalmente após discussões internas no governo. Após a decisão de levar a controvérsia à decisão do OSC, a CGC assume a condução do caso, atuando em conjunto com a Missão em Genebra e os escritórios de advocacia contratados. Não há envolvimento da AGU na defesa do Brasil nestes contenciosos, principalmente em razão da falta de experiência e de dos conhecimentos especializados necessários para esta atuação.

A CGC elabora as petições, com o auxílio dos escritórios contratados pelos setores interessados, o que ocorre na maior parte dos casos. Não havendo um setor

²⁵⁸ PEREIRA, Celso de Tarso. Entrevista concedida a Milton Carvalho Gomes. Brasília-DF, 27 ju. 2012.

interessado em custear esta contratação, a CGC trabalha em conjunto com os escritórios estrangeiros contratados pelo governo, por meio de licitação.

Embora o quadro de pessoal da CGC seja reduzido, as técnicas de atuação, compensam esta limitação, com a formação de equipes personalizadas para atuação nos contenciosos, com o apoio de uma estrutura dinâmica formada por profissionais de diversos outros órgãos de governo e da iniciativa privada. Este mecanismo confere agilidade aos trabalhos da CGC, permitindo que sua atuação técnica se adapte com facilidade às particularidades inerentes a cada novo caso surgido.

Por outro lado, a falta de procedimentos formais de acesso ao governo pelos setores produtivos, e a necessidade frequente de que estes setores contratem previamente escritórios de advocacia e consultorias especializadas para a preparação do caso implica em uma maior dificuldade aos setores menos organizados. O formato atual parece não ter sido idealizado para a utilização por estes setores menores, que são afastados ou pela falta uma maior aproximação com os setores públicos ou pelos altos custos necessários para sustentar a demanda.

3.2.2. A participação da Advocacia-Geral da União e a contratação de escritórios de advocacia nacionais e estrangeiros

A Advocacia-Geral da União – AGU foi criada pela Constituição Federal de 1988, inserida no Título IV – Organização dos Poderes), Capítulo IV – Das funções essenciais à justiça, Seção II – Advocacia Pública. As competência previstas abrangem a representação judicial e extrajudicial da União e as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo²⁵⁹. A AGU é chefiada pelo Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República.

A Lei Complementar nº 73/93 instituiu a Lei Orgânica da AGU, reafirmando suas competências constitucionais e disciplinando sua composição, atribuições de seus órgãos internos, direitos e deveres de seus membros, etc. A referida Lei não faz nenhuma referência expressa à representação da União no campo internacional, apenas prevendo a possibilidade de avocação, pelo Advogado-Geral da União, de

²⁵⁹ Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

quaisquer matérias jurídicas de interesse da AGU, no que concerne à sua representação extrajudicial.

Tradicionalmente, desde o estreia do Brasil como nação independente, a representação internacional da União em organismos internacionais, em negociações internacionais e, em geral, em qualquer assunto ou foro envolvendo relações internacionais nunca foi realizada por um corpo de advogados, mas sim pelos diplomatas a serviço do Estado. Isso se justifica por diversas razões, sendo a principal delas a quase inexistência de aspectos jurídicos relevantes nas negociações internacionais, e a completa inexistência de *contenciosos internacionais* (na acepção atual da palavra) no âmbito externo, que exigisse conhecimentos jurídicos específicos. As relações internacionais, até recentemente, eram guiadas por elementos eminentemente políticos e diplomáticos, e as questões a elas relativas eram desenvolvidas exclusivamente pelo Chanceler do Brasil e seu corpo técnico, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores – MRE e da Presidência da República.

Após final da Segunda Guerra Mundial, principalmente, as relações internacionais se intensificaram, muito favorecidas pelo desenvolvimento das relações comerciais e pelo fenômeno da globalização (em especial pelo aprimoramento dos meios de comunicação e de transporte no mundo). A partir de então, começaram a surgir com maior intensidade acordos internacionais prevendo a criação de um mecanismo de solução de controvérsias, para a solução dos conflitos gerados pelo descumprimento destes acordos²⁶⁰, a exemplo da Corte Internacional de Justiça, de 1946, do mecanismo de solução de controvérsias comerciais do GATT, de 1947, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 1979, do Tribunal Penal Internacional, do novo mecanismo de solução de controvérsias da OMC, de 1995, de 2002 e do Tribunal Arbitral Permanente de Revisão do Mercosul, de 2004.

De todos estes tribunais e mecanismos semelhantes, um deles se destacou pela sua efetividade, pela obrigatoriedade de submissão a sua jurisdição, pela relevância econômica das questões decididas e pelo aspecto predominantemente jurídico em seu funcionamento, que foi o mecanismo de solução de controvérsias

²⁶⁰ Importante ressaltar a existência, no âmbito da Sociedade das Nações, do Tribunal Permanente de Justiça Internacional, em período anterior ao mencionado, criado em 1921 e extinto em 1946, quando deu lugar à Corte Internacional de Justiça.

criado pelo acordo que deu origem à OMC. Desde a criação do mecanismo, a atuação do Brasil foi conduzida, em todos os casos, pelo Ministério das Relações Exteriores, com o apoio de outros Ministérios com pertinência temática para cada um dos temas envolvidos nas controvérsias. O assessoramento jurídico necessário sempre foi obtido por meio da contratação de escritórios de advocacia particulares, em sua maioria estrangeiros. Estas contratações, em sua maior parte, foram realizadas pelos setores empresariais internos com interesse direto na demanda, principalmente os primeiros casos nos quais o Brasil participou.

A Advocacia-Geral da União, principalmente até a segunda metade da década de 2000, ainda estava se consolidando e amadurecendo sua estrutura, fortalecendo suas carreiras e estritamente voltada para a atuação interna, representando a União judicialmente e realizando seu assessoramento e consultoria em questões jurídicas. Não houve, neste longo período desde a criação da AGU, envolvimento com os contenciosos internacionais nos quais o Brasil foi parte, no âmbito da OMC principalmente.

Atualmente, a AGU conta com um Departamento Internacional, inserido na Procuradoria-Geral da União, criado pelo Ato Regimental nº 05/2002²⁶¹, do Advogado-Geral da União, com a função de auxiliar o Procurador-Geral da União no assessoramento ao Advogado-Geral da União em questões de Direito Internacional, abrangendo a temática de representação judicial e extrajudicial da União nas causas ou controvérsias em foro estrangeiro²⁶². Este órgão é atualmente composto por seis Advogados da União, incluindo o Diretor do Departamento e o seu substituto, que cumula a função de Coordenador de Cooperação Jurídica Internacional, e uma equipe de apoio técnico.

As principais atividades atualmente desempenhadas pelo Departamento Internacional da AGU estão relacionadas ao atendimento de pedidos de cooperação jurídica internacional. Com relação à atuação em litígios internacionais, o

²⁶¹ A redação vigente é a estabelecida pelo Ato Regimental nº 01/2005, do Advogado-Geral da União

²⁶² Art. 8º Compete especialmente:

(...)

IV - Ao Departamento Internacional: auxiliar o Procurador-Geral no assessoramento ao Advogado-Geral da União nas questões de Direito Internacional, inclusive no processo de celebração de tratados, acordos, e ajustes internacionais, bem assim na representação judicial e extrajudicial da União nas causas ou controvérsias em foro estrangeiro e em processos judiciais perante os órgãos judiciários brasileiros, decorrentes de tratados, acordos ou ajustes internacionais ou em execução dos pedidos de cooperação judiciária internacional;

Departamento conta com um núcleo, informal, com duas Advogadas da União, responsáveis pelos contenciosos internacionais. A atuação em contenciosos restringe-se, entretanto, às causas nas quais o Brasil é demandado na Comissão e na Corte Interamericana de Direitos Humanos, criada pela Convenção Americana dos Direitos do Homem, sediada em São José da Costa Rica.

A atuação da AGU, mesmo nos contenciosos no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos, não está disciplinada formalmente, e na prática depende de provocação, não obrigatória, do Ministério das Relações Exteriores – MRE, que nestes casos atua conjuntamente com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH. Nos dois primeiros casos nos quais o Brasil foi demandado perante esta Corte, a AGU atuou assistindo diretamente a defesa do país, em colaboração com o MRE e a SDH. Nos casos seguintes, entretanto, em razão de divergências quanto à competência para a representação internacional da União, houve uma fragilização nas relações entre o MRE e a AGU, ficando esta última afastada da defesa do Brasil nos casos seguintes surgidos na referida Corte Internacional.

A AGU está também inserida no MRE, por meio da Consultoria Jurídica do Ministério, na qual trabalham advogados públicos incumbidos de prestar consultoria sobre questões nacionais e também internacionais. Este órgão jurídico, entretanto, não tem por atribuição participar da representação do Brasil em contenciosos na OMC, não havendo uma maior aproximação com as questões centrais da Coordenação-Geral de Contenciosos do MRE.

O que se verifica, na prática, é a existência de uma divergência, atualmente bastante amenizada, com relação ao papel da AGU na representação da União em contenciosos internacionais, especialmente no âmbito da OMC, onde é exigido um alto nível de especialização e domínio jurídico da jurisprudência do órgão de solução de controvérsias da Organização. O MRE, que historicamente monopoliza esta representação, admite apenas a colaboração da AGU nas matérias jurídicas, porém a AGU tem pretensões mais amplas, no sentido de se consolidar, ao lado do MRE, na representação da União nos contenciosos internacionais.

Essa divergência ficou mais evidente poucos anos atrás, quando houve a apresentação de proposta, pelo então Advogado-Geral da União, da criação de uma Procuradoria Internacional no âmbito da AGU, com a finalidade de representar a União em contenciosos internacionais. A reação do MRE foi imediata, com a

elaboração de um documento, enviado à Presidência da República, sugerindo o não acolhimento de qualquer proposta neste sentido, utilizando, entre outros argumentos, o alto índice de vitórias do Brasil em contenciosos na OMC, alcançado com o atual sistema de representação. A proposta foi vetada pelo Presidente da República, mas esta divergência causou um retrocesso no processo de aproximação entre o MRE e a AGU, gerando um afastamento desta das questões internacionais.

Inobstante este episódio, a AGU teve importante participação em um contencioso em que o Brasil foi demandado na OMC, o chamado caso dos pneus, como visto na segunda parte deste trabalho. Naquele momento, a atuação do Brasil exigiu a coordenação de diversos atores internos, pois envolvia interesses conflitantes de diferentes setores da iniciativa privada, questões comerciais, diplomáticas com a União Européia e o Mercosul, decisões contrárias de dois tribunais internacionais (OMC e Mercosul) e a necessidade de atuação jurídica interna, com a propositura de uma ADPF no Supremo Tribunal Federal. A AGU atuou em conjunto com o MRE, sempre sob coordenação deste, e foi responsável pela atuação interna junto ao STF, obtendo êxito, ao final.

A atuação da AGU no caso dos pneus não pode ser considerada um avanço no sentido da inserção deste órgão jurídico na defesa do Brasil em contenciosos comerciais na OMC. Esta aproximação foi episódica e atendeu às necessidades identificadas pelo MRE no caso específico, dentro dos limites estabelecidos por este Ministério, e voltou-se essencialmente à obtenção das medidas necessárias no âmbito judicial nacional. A elaboração das estratégias de atuação na OMC, das peças e petições apresentadas no julgamento, e todas as outras medidas necessárias à defesa do País naquela Organização foram realizadas pelo MRE, com o apoio técnico de outros Ministérios, e suporte jurídico de escritórios de advocacia privada previamente contratados.

No contexto atual, há certa concordância entre o MRE e a AGU no sentido de que esta última não está, ainda, tecnicamente preparada para assumir o papel que os escritórios de advocacia contratados exercem na defesa do Brasil em casos na OMC. A AGU não dispõe de corpo técnico com capacitação específica para atuação neste âmbito, que exige alto grau de especialização e de experiência, conhecimentos amplos sobre os acordos comerciais, sobre o funcionamento do mecanismo de solução de controvérsias e sobre a jurisprudência disponível, como requisitos para uma atuação rápida e precisa nestes contenciosos. A AGU nunca

promoveu nenhum curso específico sobre os contenciosos da OMC a seus membros, com a finalidade de capacitá-los para atuação nestas disputas.

Por outro lado, ficando de lado a polêmica relativa à representação internacional da União nestes contenciosos, verifica-se um interesse recíproco entre o MRE e a AGU no sentido de capacitar e qualificar profissionalmente membros das carreiras da advocacia pública para assessorar juridicamente o Ministério nos contenciosos do Brasil na OMC, contudo sem a pretensão, ao menos no curto ou médio prazo, de substituição, pela AGU, dos escritórios contratados.

Um importante avanço foi obtido neste sentido com a assinatura de um Protocolo de Intenções entre o MRE e a AGU, com o objetivo de aprimorar a colaboração prestada pela AGU ao MRE na defesa do Brasil em contenciosos comerciais. Embora o documento não tenha valor jurídico, é importante por duas razões: primeiro por ser o primeiro ato que de alguma forma oficializa a intenção de capacitar tecnicamente a AGU para atuar em contenciosos na OMC²⁶³, e segundo porque revela a existência de interesses recíprocos das duas instituições na capacitação jurídica de membros da AGU para esta atuação. Este Protocolo de Intenções foi assinado em 10 de outubro de 2011, e as primeiras iniciativas para sua execução estão em fase de planejamento. Representantes da AGU e do MRE, denominados “pontos focais”, já foram designados especificamente para dar efetividade às intenções contidas do documento, entretanto nenhum resultado concreto foi ainda obtido, faltando apenas quatro meses para a expiração do período de vigência previsto, de um ano, sujeito a prorrogação.

O Protocolo de Intenções prevê mecanismos de capacitação essencialmente voltados à execução prática das atividades diplomáticas relativas aos contenciosos, o que pode possibilitar intensivo aprendizado teórico e prático aos membros da AGU, com a obtenção de experiência concreta na atuação nessas disputas. O Protocolo prevê, dentre outras iniciativas, a participação de membros da AGU em

²⁶³ A AGU já promoveu três edições do denominado “Curso de Advocacia Internacional de Estado”, de curta duração, e está na iminência da realização da quarta edição, prevista para setembro de 2012. As primeiras edições do referido curso continham em seu programa a temática da OMC, inserida entre outros assuntos abordados, porém na última edição ela foi retirada. Houve ainda a participação de três membros da AGU no estágio promovido pela Missão Permanente do Brasil em Genebra, voltado especificamente para a atuação na OMC. Entretanto, o referido estágio de quatro meses não tinha por objetivo a capacitação de membros da AGU para a atuação em contenciosos, sendo os três representantes da AGU os únicos dentre mais de 70 outras pessoas enviadas, como advogados privados, outros servidores públicos, etc. Os três membros da AGU enviados ao estágio, após o retorno ao Brasil, não chegaram a participar de nenhum contencioso.

atividades de missões diplomáticas brasileiras que atuem junto a órgãos internacionais de solução de controvérsias, e ainda a participação destes membros da AGU como membros da delegação brasileira em audiências junto a órgãos internacionais de solução de controvérsias.

A AGU ainda é uma instituição nova, com pouco mais de 20 anos, que apenas recentemente passou a possuir recursos pessoais e materiais para atender de forma satisfatória todas as exigências técnicas e jurídicas impostas pela defesa dos interesses da União internamente. As atividades de consultoria e representação judicial interna estão atualmente consolidadas, havendo a possibilidade de ampliação da atuação da instituição em questões internacionais. O contexto político é o mais favorável já encontrado, representado pelo importante Protocolo de Intenções assinado com o MRE, que permite a inserção de membros da advocacia pública em matéria antes afeta exclusivamente aos diplomatas do Ministério, com o objetivo claro de qualificação profissional.

Entretanto, ainda não se pode cogitar a assunção, pela AGU, de papel de maior importância na defesa do Brasil em contenciosos comerciais, tarefa que vem sendo desempenhada há muitas décadas pelo MRE com resultados em sua maior parte positivos. Caso a AGU pretenda se inserir neste campo deve criar um setor específico, que possibilite a capacitação específica de uma equipe para atuar. Esta inclusão pode ter início em questões internas, principalmente na função consultiva do Estado quanto à adequação das políticas públicas com os acordos comerciais da OMC, e em seguida sua adequação com a jurisprudência do OSC.

O conhecimento profundo dos acordos é uma premissa fundamental, para que em seguida se busque conhecimento e experiência na atuação contenciosa, extremamente especializada e fundada em preceitos muito diferentes do nosso direito interno. A inserção deste órgão jurídico deve ocorrer de forma gradual, havendo espaço para isso, porém ainda sem qualquer previsão de substituição dos serviços hoje prestados pelos escritórios advocacia especializados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões de comércio exterior ocupam espaço de destaque na agenda internacional brasileira, e as negociações internacionais neste campo têm sido tratadas com prioridade pelo governo. O presente estudo revelou de forma clara que o Brasil sabe da importância do papel que desempenha no comércio internacional, e sabe também da importância de manter uma postura ativa tanto nas negociações na OMC quanto no uso do seu mecanismo de solução de controvérsias.

No campo das negociações comerciais multilaterais, o Brasil tem se destacado como principal líder da América Latina, defendendo posições de interesse das nações menos desenvolvidas principalmente na área agrícola. Tem se empenhado para a conclusão da Rodada Doha da OMC e vem sendo atuante, também, em negociações do Mercosul com a União Européia, e internamente na América do Sul.

Nas questões relativas aos contenciosos comerciais na OMC, o Brasil tem tido participação muito significativa, tanto sob o aspecto quantitativo quanto sob o qualitativo. O Brasil já participou de 106 contenciosos na OMC, o que corresponde a quase 24% do total de 426 demandas já iniciadas, percentual muito superior à sua participação no comércio internacional (1,25% das importações mundiais e 1,3% das exportações). Do total de contenciosos iniciados pelo Brasil, em quase 60% deles teve como adversário os Estados Unidos ou a União Européia, obtendo vitória na ampla maioria, o que demonstra que o mecanismo possibilita situações de equilíbrio mesmo entre membros dotados de diferentes graus de desenvolvimento e força econômica e política. Do total de casos nos quais o Brasil foi demandante ou demandado (39 casos), em 22 deles a solução foi negociada, enquanto 15 deles foram efetivamente julgados por um Painel (2 ainda não decididos), tendo sido o Brasil vitorioso em 11 disputas, o que representa aproximadamente 73% deste total.

Nos 17 anos de existência do mecanismo de solução de controvérsias da OMC, o Brasil tem operado em todas as instâncias do sistema, adquirindo experiência e aprimorando seu desempenho desde a fase de consultas até as apelações. Nesta trajetória, o desempenho vitorioso do país tem sido reconhecido internacionalmente, vem atraindo atenção e estudos de outros países e contribuiu de forma significativa para a remoção de barreiras ilegais que distorciam o mercado, favorecendo as exportações dos setores empresariais brasileiros.

O estudo da atuação do Brasil em contenciosos na OMC ocorreu sob dois aspectos principais: primeiro o aspecto estrutural, ou seja, do arranjo orgânico administrativo envolvido direta ou indiretamente nestes contenciosos; e segundo o aspecto funcional, relativo à *modus operandi* da máquina pública, à interação entre estes órgãos de governo e às relações entre eles e os setores produtivos.

O aspecto funcional, por sua vez, abrange dois momentos claramente distintos, primeiro abordando a fase pré-contencioso, desde as provocações iniciais do governo pelos setores produtivos até a tomada de decisão de iniciar uma nova demanda na OMC, revelando como ocorrem estes procedimentos internamente. Segundo a fase do contencioso, relativo ao exercício da defesa propriamente dita do Brasil no OSC, na elaboração de peças, participação nas audiências, etc.

Durante a pesquisa realizada, este aspecto funcional mostrou-se muito mais importante que o estrutural, revelando que a eficiência ou não do uso do sistema é mais determinado pela forma como se comporta administração do que por sua estruturação formal. O funcionamento da máquina pública é dinâmico, se altera e se adapta às diversas situações surgidas caso a caso, age e reage de acordo com o estímulo recebido, e o estudo deste movimento pode revelar os méritos e deficiências da estrutura. Com isso não se pretende afirmar que a estrutura seja pouco importante, pois não é, mas parece claro que uma boa estrutura apenas tem utilidade se movimentada adequadamente, caso contrário pode tornar a atuação governamental menos ágil e mais burocrática.

A estrutura administrativa existente hoje é apenas suficiente para o acompanhamento dos contenciosos comerciais, desde que poucos, limitando a expansão da sua atuação em outros contenciosos internacionais. Por outro lado, a forma de funcionamento dessa estrutura é a maior responsável pelo alto índice de vitórias do país nos contenciosos dos quais participou, havendo, entretanto, a possibilidade de melhorias significativas neste processo.

O Brasil tem buscado, em certa medida, formar uma estrutura administrativa adequada à atuação nestes contenciosos, especialmente na parte prática de condução dos casos propostos perante o OSC. A preocupação mais concreta do governo com a maior estruturação desta área teve início no contexto dos contenciosos entre Brasil e Canadá sobre aeronaves, com a criação, em 2001, da Coordenação Geral de Contenciosos – CGC, dentro da estrutura do Ministério das Relações Exteriores – MRE. Antes da criação deste órgão, a condução destes

contenciosos era feita de forma difusa pelo MRE, por diplomatas no Brasil e em Genebra que dependiam excessivamente do suporte financeiro e muitas vezes técnico dos setores interessados para a condução dos casos.

Com a criação da CGC, dentro do Departamento Econômico da Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos do MRE, o Brasil passou a ter uma estrutura administrativa mínima dedicada exclusivamente à atuação em contenciosos na OMC. Este órgão passou a centralizar fundamentalmente duas funções: uma interna, recebendo reclamações e demandas dos setores produtivos prejudicados por barreiras comerciais ilegais, realizando uma análise prévia da viabilidade de dar início ao contencioso e preparando o caso; e uma externa, atuando diretamente e/ou coordenando a atuação da missão do Brasil em Genebra nos contenciosos já iniciados.

Importa destacar que no momento de sua criação, a CGC contava com número diminuto de diplomatas para atuar nestes contenciosos, e foi ampliando gradativamente sua lotação, que atualmente prevê o total de 9 diplomatas (7 vagas efetivamente preenchidas) em Brasília. O ainda pequeno número de agentes públicos atuando exclusivamente neste órgão faz com que suas atividades sejam, em parte, dependentes de uma estrutura complementar, suprida por meio do envolvimento de agentes públicos de outros órgãos, especialmente nos Ministérios, para a análise de quaisquer temas específicos como, por exemplo, meio ambiente (MMA), barreiras comerciais (MDIC), agricultura (MAPA), etc. A atuação da CGC é central em toda matéria que envolve a possibilidade de se tornar um contencioso na OMC.

A estrutura administrativa brasileira responsável por cuidar dos contenciosos na OMC, desde sua cogitação até sua propositura e condução, é formada por uma estrutura fixa, formada pela equipe de servidores lotados na CGC, e por uma estrutura dinâmica, formada por outros agentes públicos ou privados que são chamados pela CGC a colaborar em cada caso. Esta estrutura dinâmica é variável, dependendo da matéria discutida e da natureza dos conhecimentos exigidos, sempre sob a coordenação da CGC. Em suma, a CGC ao receber um novo caso, busca montar uma equipe personalizada para trabalhar nele, podendo envolver na atuação agentes públicos de outros Ministérios, da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, da Missão em Genebra, etc, ou mesmo trabalhar em conjunto com

escritórios de advocacia ou outros profissionais de consultoria contratados pelo governo ou pelos setores privados interessados.

Na coordenação e atuação direta da CGC nos contenciosos internacionais, seu perfil é mais técnico que político, não sendo responsável, assim, pela tomada de decisão em relação à propositura de uma nova demanda no OSC. A CGC realiza uma primeira análise do pretense contencioso, principalmente sob o aspecto jurídico, e submete sua análise, se positiva, às instâncias superiores do MRE, que juntamente com outros Ministérios, e até mesmo a Casa Civil e a Presidência da República, dependendo da matéria envolvida, discute sobre o ajuizamento da demanda comercial. Havendo a intenção de ingressar com uma nova demanda, a questão é submetida à análise e deliberação da Câmara de Comércio Exterior – CAMEX, que autoriza ou não este ingresso, tendo a palavra final na matéria.

As questões que podem gerar um novo contencioso na OMC frequentemente concentram-se em dois Ministérios: o MDIC e o MAPA. O primeiro quando as questões envolvem interesses da indústria, e a questão é acompanhada pela Secretaria de Comércio Exterior – Secex, pelo Departamento de Negociações Internacionais – Deint e pelo Departamento de Defesa Comercial – Decom.

Na condução do contencioso, sendo o Brasil demandante, é comum que o setor privado interessado contrate escritórios de advocacia estrangeiros ou nacionais, além de outras consultorias, para auxiliar a CGC no caso. Desde 2005 o Brasil tem realizado licitações para a contratação de escritório de advocacia especializado em contenciosos na OMC, com representação em Bruxelas e Washington, e seus serviços são utilizados normalmente quando o Brasil é parte demandada no contencioso, no mesmo formato de parceria que ocorre com os escritórios contratados pelo setor interessado.

A representação presencial do caso na OMC é feita tanto pela Missão do Brasil em Genebra, pelos diplomatas lá lotados, quanto pela CGC e sua equipe de diplomatas que se deslocam para atuar nas fases do contencioso. Atualmente, o Brasil é representado na OMC pelo Embaixador Roberto Azevedo, que possui ampla experiência e profundo conhecimento do sistema de solução de controvérsias, assumindo parcela significativa do trabalho necessário à condução dos contenciosos.

Sendo o Brasil demandado, e não havendo setor interessado em custear a contratação de um escritório, o governo tem a possibilidade de acionar um dos

escritórios contratados por ele, como ocorreu no caso dos pneus reformados, tratado na segunda parte deste trabalho. Nestes casos, os órgãos envolvidos são os mesmos, a CGC e a Missão em Genebra, não havendo, entretanto, a fase político-decisória prévia.

Sob o aspecto funcional, esta composição estrutural da administração pública brasileira atua em dois momentos diversos, o primeiro abrange os atos praticados antes do ingresso com um novo contencioso na OMC, que apenas ocorre quando o Brasil é demandante, e o segundo após o início do contencioso, na condução do caso no OSC.

O estudo da atuação do governo brasileiro com relação aos contenciosos internacionais revelou uma forte característica reativa do país, ou seja, a iniciativa de propor um contencioso depende de provocação dos setores produtivos interessados. Não há uma política institucional definida para o uso do mecanismo de solução de controvérsias da OMC, e a atuação ocorre quando o Brasil é demandado ou quando a iniciativa privada busca o governo apresentando um problema de comércio exterior e solicitando a intervenção do Estado.

O Brasil considera o uso do OSC uma forma de proteção dos setores privados, ficando em segundo plano as possibilidades do sistema como instrumento de política externa. Nos casos do açúcar e do algodão, os contenciosos tiveram um forte resultado político, influenciando diretamente nas negociações na Rodada de Doha, resolvendo questões que se negociadas exigiriam concessões por parte do Brasil. Entretanto, mesmo nestes casos, o que determinou sua propositura foi a provocação da iniciativa privada, que teve papel fundamental em todo o processo.

A legislação brasileira prevê alguns mecanismos formais de interação entre setores produtivos e governo com relação a questões de comércio exterior, especialmente no tocante à defesa comercial e à existência de barreiras comerciais ilegais. No primeiro caso, a atuação é do DECOM, e no segundo do DEINT, ambos órgãos do MDIC. Contudo, estes instrumentos formais não são destinados à análise de questões mais amplas, que poderiam gerar um contencioso comercial na OMC, servindo mais à resolução de casos específicos e pontuais. As questões mais importantes de comércio exterior são levadas ao governo por mecanismos informais, no âmbito das relações não reguladas entre setores privado e público.

A mesma ausência de procedimentos formais regulamentados é verificada na fase de defesa propriamente do Brasil nos contenciosos. A conduta da CGC varia

conforme o caso, e o acionamento de outros setores do governo, da missão em Genebra, dos escritórios de advocacia contratados e da iniciativa privada ocorrem conforme as circunstâncias indiquem sua necessidade. Alguns procedimentos, mesmo não formais, são reiterados de forma a se criar um costume, passando então a ser adotado para os novos casos que surgem.

Esta excessiva informalidade é uma deficiência da estrutura brasileira apontada pelos setores produtivos, que não dispõem de meios objetivos para acionar o governo quando sofrem barreiras comerciais ilegais que prejudicam suas exportações. O acesso depende do trânsito que a empresa ou setor prejudicado tem no governo, o que favorece apenas as maiores empresas e os setores mais organizados. Os menores não tem esse acesso, ou tem de forma muito mais difícil.

Em regra, o setor prejudicado procura o Ministério correspondente à matéria a ser tratada, e apresenta documentos e estudos previamente elaborados que convençam o governo da existência da barreira, dos danos econômicos e da viabilidade jurídica do caso. Esses estudos são contratados pelo setor prejudicado, antes de levar a questão aos órgãos públicos. Na prática, cada caso pode seguir um caminho diferente, inexistindo uma clara previsão normativa de quais órgãos devem ser acionados, de que elementos devem ser apresentados, dos critérios que serão considerados na análise do caso pelo governo ou de que prazo será observado para uma resposta ao setor.

A depender do caso, o impulso inicial pode ser tomado por uma empresa, normalmente empresas grandes do porte da Embraer, Petrobrás, Vale, ou por uma associação setorial, como a ABRAPA, ABEF, ou mesmo por Federações estaduais, sendo incomum a ação direta das associações multisetoriais como CNI e FIESP. Este impulso pode ter início no MAPA, caso verse sobre alguma questão agrícola, ou no MDIC, caso seja relacionada com a indústria, ou pode ser diretamente acionado o MRE. As situações concretas dependem das relações existentes entre os setores interessados e cada um dos órgãos de governo, variando ainda de acordo com o trânsito que estas empresas e associações tem nestes órgãos. Havendo a resistência inicial de um Ministério, por exemplo, o setor pode provocar outro, ou buscar apoio no MRE.

A forma como a questão comercial é apresentada ao governo também varia. A depender do grau de organização e de relevância econômica do setor, o caso

pode ser apresentado acompanhado de estudos e análises técnicas e jurídicas, de forma bastante detalhada e aprofundada. Nestes casos, o setor interessado previamente contrata escritórios de advocacia e analistas setoriais para sua preparação, levando ao Poder Público dados e detalhes que facilitam na análise da sua viabilidade. Em outros casos, especialmente se o setor interessado é menos organizado ou sem muitos recursos financeiros, a apresentação da questão aproxima-se de uma reclamação genérica sobre as dificuldades enfrentadas pelo setor, sem nem mesmo a apresentação de uma petição, o que dificulta ou mesmo impossibilita a obtenção de um resultado positivo.

Os órgãos envolvidos, em regra com a presença da Secretaria de Comércio Exterior – SECEX do MDIC, da Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos do MRE, e da CGC debatem a questão e podem levar à análise da CAMEX, que em reunião fechada toma a decisão, determinando as medidas a serem adotadas. Na análise da possibilidade de propor um contencioso, é de fundamental importância o posicionamento do MRE na CAMEX, após a avaliação de diversos aspectos envolvidos como as negociações em curso, a situação dos países (como crises econômicas), relações com o possível adversário, etc. Ao final, a CAMEX pode decidir levar a questão para a resolução em comissões bilaterais ou mesmo autorizar o pedido de consultas na OMC, dando início a um contencioso comercial.

Não há, entretanto, garantias ao setor privado, nem mesmo de que a questão será levada à decisão da CAMEX, que detém o poder de decisão. A ausência de um procedimento formal gera falta de transparência e insegurança jurídica àqueles que buscam proteção do Estado diante de violações das normas comerciais por outros países, desestimulando os setores internos a procurar apoio governamental.

A participação do Brasil em um contencioso pode ter origem em duas situações, uma após a decisão de iniciar a demanda na OMC, com a aprovação da CAMEX, e outra sendo o país demandado por outro membro da Organização. Em ambos os casos, a dinâmica da atuação brasileira na disputa apresenta poucas diferenças.

Iniciado o contencioso, a CGC do MRE passa a assumir a responsabilidade defesa do Brasil no OSC, centralizando as atividades ligadas a ela. Sendo o Brasil o país demandante, o envolvimento da CGC antecede o início da disputa, ocorrendo desde as primeiras reuniões intragovernamentais e governo-setor privado sobre a

possibilidade utilizar o mecanismo de solução de controvérsias. Neste caso, a preparação do caso para a sua apresentação ao OSC é feita pela CGC, em atuação conjunta com outros órgãos e com o setor privado, com a formação da equipe dinâmica de trabalho já descrita acima. Sendo o Brasil demandado, a intimação para consultas inicia o trabalho da CGC, que da mesma forma buscará formar uma equipe para atuar no contencioso, com o envolvimento de outros órgãos do governo.

A defesa do Brasil em um contencioso na OMC é coordenada pela CGC e executada por ela e por diplomatas da Missão brasileira em Genebra, com o apoio constante do setor privado interessado, que contrata escritórios de advocacia e consultorias especializadas no tema discutido. A contratação de escritórios pelos setores produtivos interessados é a regra, mesmo tendo o Brasil escritórios de advocacia contratados por licitação. O acionamento dos escritórios licitados apenas ocorre quando os disponibilizados pela iniciativa privada não são suficientemente preparados, ou quando o Brasil é demandado e não há um setor privado interessado em assumir financeiramente a causa.

Esta defesa ocorre, portanto, como resultado entre os trabalhos desenvolvidos pela CGC, pela Missão do Brasil em Genebra e pelo setor interessado, que atuam em conjunto, como uma parceria, coordenada pela CGC.

Em muitos casos estes escritórios são responsáveis pela elaboração das petições, e estas são submetidas à CGC que realiza as alterações que entender necessárias, modificando e acrescentando livremente o conteúdo da peça antes do seu protocolo

O histórico amplamente positivo do Brasil nos contenciosos que disputou revela, por si só, méritos na condução destes casos pelo Brasil, desde a escolha sobre quais disputas iniciar até a elaboração dos casos quando demandante e a defesa do país quando demandado. Diversos aspectos positivos merecem ser destacados, e são também objeto de estudo por outros países, que buscam compreender a forma brasileira de utilização do mecanismo. Por outro lado, este estudo revelou diversos pontos que podem ser aprimorados, de forma a otimizar o uso do mecanismo para a defesa dos interesses comerciais do país.

De positivo, destacam-se a formação de uma estrutura fixa e outra dinâmica, para atuação nestes contenciosos, o que permite maior agilidade e adequação da administração a cada caso surgido, permitindo uma ação personalizada. A estrutura fixa, formada pela CGC, é responsável e possui poderes para envolver outros

setores governamentais, a depender da matéria discutida em cada caso e das especialidades necessárias para a elaboração da defesa ou ataque. Relaciona-se, ainda, com os setores privados, e com os escritórios e consultorias contratados por estes, e ainda com os escritórios contratados pelo governo e com a equipe de diplomatas da Missão em Genebra.

Essa atuação dinâmica é um aspecto bastante positivo da atuação brasileira, entretanto a estrutura fixa existente é ainda pequena e limitada, em termos de conhecimentos horizontais. A CGC é formada por diplomatas, e o treinamento específico recebido é apenas o inicial fornecido pelo Instituto Rio Branco, após o ingresso na carreira. Mesmo a existência de uma disciplina específica é pouco para a formação adequada, e o conhecimento necessário é formado apenas com a atuação prática, na rotina dos contenciosos em Genebra. Outro aspecto negativo são as constantes e obrigatórias alterações de lotação destes diplomatas, que mudam de área de atuação, com a perda de toda a experiência adquirida ao longo do tempo.

O aumento desta estrutura fixa parece ser necessário, primeiramente com a ampliação do número de diplomatas lotados na CGC, mas também com a fixação destes por um tempo maior na área, evitando-se a perda de conhecimentos adquiridos. Há necessidade também do envolvimento de profissionais de outras áreas, na composição desta estrutura fixa, especialmente de economistas e advogados públicos, de forma que a CGC necessite menos da colaboração de outros órgãos do governo, que na maioria das vezes também se encontra sobrecarregado com suas atribuições.

Toda esta estrutura deve ainda ser treinada especificamente para a atuação nos contenciosos comerciais na OMC, com o estudo pormenorizado dos acordos comerciais de maior interesse para o Brasil, sob os aspectos jurídico e econômico, e com a capacitação para o trabalho na prática de um processo na OMC. A existência de economistas e advogados públicos adequadamente treinados e experientes facilitaria tanto a identificação dos casos potenciais como em sua preparação, dando mais segurança para a atuação do corpo de diplomatas na CGC e em Genebra.

Quanto aos advogados públicos, a AGU apresenta um grande potencial jurídico que pode ser parcialmente direcionado a apoiar a representação brasileira na OMC. Tanto por meio do fortalecimento do Departamento Internacional quanto pelo fortalecimento da Consultoria Jurídica do MRE, ou mesmo com a criação de um

programa específico de qualificação e atuação na defesa internacional do Brasil em matéria comercial. A pouca participação da AGU neste processo parece um fato que merece ser corrigido, favorecendo a formação de um quadro multidisciplinar para atuação nestes contenciosos ou em suas repercussões internas.

Um segundo ponto positivo que se evidenciou foi a dinâmica da tomada de decisão sobre o início de um novo contencioso pelo Brasil. A submissão da questão à decisão da CAMEX exige o envolvimento direto de ao menos seis Ministérios, mais a Casa Civil, fazendo com que esta decisão seja tomada após a análise de diversos aspectos, internos e externos. A reunião deliberativa da CAMEX é secreta, o que também é positivo por possibilitar a análise de questões sensíveis de Estado, estratégias do governo na política econômica externa e interna, e outras situações que devem ser protegidas da publicidade para a proteção de interesses maiores.

Contudo, inexistem procedimentos formais para a submissão de uma proposta de contencioso à deliberação da CAMEX, o que traz insegurança jurídica aos setores produtivos, especialmente aos menos organizados, quando sofrem barreiras comerciais ilegais, em prejuízo de suas exportações. A incerteza sobre os canais de acesso ao governo, assim como o desconhecimento sobre os elementos fáticos e jurídicos que devem ser levantados previamente dificulta o acesso ao mecanismo e privilegia apenas os setores mais desenvolvidos e articulados.

Esta informalidade procedimental não é regra em matéria de comércio exterior. Nota-se que, no Brasil, os setores econômicos voltados ao mercado interno dispõem de uma gama muito mais ampla de mecanismos de proteção contra a concorrência desleal de produtos importados, do que os setores mais dedicados à exportação, com relação às barreiras ao acesso a mercados estrangeiros. Para os primeiros, há procedimentos detalhadamente regulados para a aplicação de medidas *antidumping*, compensatórias ou salvaguardas, enquanto para o segundo os procedimentos de acesso não estão regulamentados

Quando a demanda privada é relativa à aplicação de uma medida *dumping*, por exemplo, há previsão de todo um procedimento, disciplinado pela Portaria n.46/2011 da Secretaria de Comércio Exterior – SECEX do MDIC, orientando o setor prejudicado a agir. Esta norma estabelece como deve ser elaborada a petição objetivando a aplicação de medida de defesa comercial pelo interessado, esclarecendo as informações e dados que devem ser fornecidos ao governo, criando

um instrumento claro e objetivo que pode ser utilizado pelas empresas/setores interessados.

Em se tratando de barreiras ilegais, porém, existem duas opções: a primeira é fazer uma denúncia ao DEINT do MDIC, órgão responsável pelo acompanhamento de barreiras comerciais. Entretanto, mesmo havendo um instrumento formal neste caso, ele é destinado a questões de menor importância, que não chegam a afetar um setor inteiro da economia, e que normalmente são levadas para uma solução bilateral negociada, dificilmente resultando em um contencioso internacional. A segunda é buscar um contato informal com o governo, solicitando uma reunião no MDIC ou MAPA, ou mesmo na CGC, na qual o setor prejudicado apresenta o caso e a proposta de uma demanda. Esta segunda possibilidade é utilizada pelos setores produtivos maiores e mais organizados, que possuem recursos para a preparação do caso (contratação de advogados e consultores setoriais) e canais de acesso ao governo, por meio das relações previamente estabelecidas, resultado da diplomacia empresarial.

Na construção de sua estrutura administrativa, o Brasil não se preocupou em regulamentar formalmente a fase inicial e talvez mais importante no processo de iniciar um contencioso comercial, que é exatamente a forma pela qual o setor prejudicado pode levar a questão aos órgãos responsáveis. Como já visto, o Brasil é reativo e não inicia uma disputa na OMC sem a provocação do setor privado, que na prática é o mais capaz de identificar as violações ao direito internacional. Este relacionamento entre setor público e setor privado, portanto, representa o ponto chave no tocante à identificação e comunicação das violações comerciais, necessitando de maior regulamentação.

Sobre este aspecto, os Estados Unidos e a União Européia dispõem de mecanismos específicos para o que chamam de “acesso a mercados”, que torna obrigatória a manifestação do governo acerca de determinada barreira, denunciada pelo setor interessado. No caso dos EUA há a “*Section 301*”, que prevê um rito processual para a investigação de barreiras externas, e na UE há o “*Trade Barriers Regulation – TBR*”, prevendo processo semelhante, que inclusive foi onde se originou o contencioso dos pneus reformados, já abordado neste trabalho.

No Brasil, com toda a estrutura já montada e funcionando, não parece haver dificuldade para a implementação de um procedimento formal de acesso dos setores interessados. Uma forma possível, que não alteraria muito o que já acontece, seria a

elaboração de uma norma infralegal, no âmbito da CAMEX ou da CGC, estabelecendo um rito processual para a submissão, pela iniciativa privada, de questões relacionadas a barreiras ilegais ao acesso a mercados estrangeiros.

Tanto na CAMEX quanto na CGC haveria a necessidade de formação de uma equipe para a análise dessas questões, que seria responsável pela elaboração de um relatório conclusivo analisando os aspectos jurídicos e comerciais do caso, em um prazo previamente estipulado. Caso o relatório conclua no sentido da existência de uma violação do Direito da OMC, e aponte a existência de um dano comercial, ficaria aberta a possibilidade do setor interessado requerer a submissão do caso à CAMEX, para decidir sobre o início de um contencioso comercial, momento em que seriam analisados os aspectos políticos desta disputa.

A existência de um relatório constatando a violação da norma internacional, emitido por um órgão de governo, já constitui um importante instrumento de negociação para o setor ou empresa prejudicado, que pode utilizar este documento como forma de pressionar por uma adequação. Da mesma forma, este documento constituiria um elemento favorável para as negociações internacionais do Brasil com os países violadores, conferindo um importante instrumento de barganha.

Havendo interesse do setor privado no contencioso comercial, bastaria um peticionamento simples para submeter o caso à decisão da CAMEX, mantendo o equilíbrio já existente entre as esferas técnica e política no momento da decisão de iniciar um novo contencioso.

A formalização de um mecanismo como proposto acima seria positiva pois conferiria aos setores interessados um instrumento de “ataque comercial”, equiparado aos instrumentos de defesa comercial já existentes. Favoreceria, ainda, a transparência do processo, além de garantir maior segurança ao empresariado, viabilizando o acesso dos setores privados ao governo e possibilitando o desenvolvimento de uma política econômica mais orientada às exportações.

Outros aspectos da estrutura e da atuação do governo podem ainda ser aperfeiçoados com a finalidade de otimizar o uso do mecanismo de solução de controvérsias da OMC.

Apesar de haver, hoje, uma grande difusão dos conhecimentos relativos aos contenciosos comerciais e às regras da OMC, entrevistas junto ao setor privado revelaram que este conhecimento é fortemente concentrado nas grandes empresas

e nos setores econômicos mais organizados²⁶⁴. Os setores menores muitas vezes desconhecem completamente as normas comerciais e os mecanismos disponíveis para assegurar seu cumprimento, resultando em dificuldades na identificação das barreiras ilegais e na busca pela garantia de seus direitos. Neste aspecto, seria importante um trabalho do governo no sentido de aperfeiçoar os instrumentos de assessoramento ao empresariado, garantindo aos exportadores conhecimentos suficientes sobre seus direitos e sobre as formas de acionar o governo em casos de violação.

A estrutura administrativa brasileira responsável pelas políticas de comércio exterior e, especificamente, pela atuação no mecanismo de solução de controvérsias da OMC, mostra-se eficiente na prática, o que se constata por seu histórico vencedor na ampla maioria dos contenciosos nos quais o Brasil foi parte. Os méritos do Brasil neste campo tem sido reconhecidos interna e externamente, em virtude dos resultados positivos obtidos, destacando o país dentre os demais membros da Organização. Entretanto, ainda há alguns aspectos essenciais a serem aprimorados.

Há a necessidade de modificação de certas concepções atuais do governo, com a finalidade de ampliar a parceria com os setores privados na identificação das violações do Direito da OMC, que podem ou não resultar em um novo contencioso. O Brasil precisa ter conhecimento pleno das barreiras ilegais que impedem o acesso a mercados estrangeiros por seus setores produtivos, pois mesmo que a maior parte dos casos não se transforme em um contencioso na OMC, este conhecimento pode ser um poderoso instrumento de negociação com outros países. Nesta tarefa, parece ser adequada uma parceria com os setores prejudicados, por meio de mecanismos de comunicação eficientes e transparentes, que facilitem o acesso ao governo e possibilitem a adequada defesa desses interesses, servindo ainda como estímulo ao desenvolvimento de uma política econômica voltada à exportação.

A adoção de uma política comercial ofensiva, focada na ampliação das exportações a novos mercados e produtos passa, necessariamente, pelo uso estratégico do mecanismo de solução de controvérsias da OMC. Para isso, é preciso uma postura ativa do governo nas relações com os setores internos, com o estabelecimento de mecanismos de acesso que permitam a inclusão dos setores de

²⁶⁴ ROSAR, Soraia. Entrevista concedida a Milton Carvalho Gomes. Brasília-DF, 18 jun. 2012

menor poder econômico, e a criação de uma rede de informações acerca das barreiras e medidas ilegais adotadas pelos parceiros comerciais do Brasil.

No campo do comércio internacional é comum a adoção de medidas contrárias às normas da OMC, não sendo exceção o Brasil. O conhecimento das barreiras ilegais utilizadas pelos seus principais parceiros comerciais não apenas pode possibilitar a instauração de um novo caso, mas pode também ser decisivo para que não tenha, contra si, instaurada uma nova demanda comercial. O valor do mecanismo não está apenas nas questões que são submetidas a julgamento, mas principalmente na possibilidade desta submissão, que é utilizada com enorme frequência no campo das negociações internacionais.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcelo Paiva de. Comércio Exterior: Interesses do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- AMARAL, Sérgio. Depoimento do Ministro Sérgio Amaral. In: Maria Lúcia Labate Mantovanini Padua Lima; Barbara Rosenberg. (Org.). Solução de controvérsias: o Brasil e o contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009
- AMORIM, Celso. Depoimento do Ministro Celso Amorim. In: Maria Lúcia Labate Mantovanini Padua Lima; Barbara Rosenberg. (Org.). Solução de controvérsias: o Brasil e o contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009
- AQUINO, Christiane; DANTAS, Adriana; KRAMER, Cynthia. O Contencioso entre Brasil e Comunidades Européias sobre Subsídios ao Açúcar (DS266). In: LIMA, Maria Lúcia L. M. Pádua; ROSENBERG, Bárbara (Org.). Solução de Controvérsias: O Brasil e o Contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009.
- ARAUJO, Leandro Rocha de; VALENTIM NETO, Geraldo; ROCHA E SILVA, Leonardo Peres da; MACHADO, Renê Guilherme da Silva. Agricultura e subsídios: O “Caso do Algodão” (WT/DS267). In: LIMA, Maria Lúcia L. M. Pádua; ROSENBERG, Bárbara (Org.). Solução de Controvérsias: O Brasil e o Contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009.
- ARBIX, Daniel. Contenciosos brasileiros na Organização Mundial do Comércio (OMC): pauta comercial, política e instituições. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, Dec. 2008 <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292008000300003&lng=en&nrm=iso> Acesso em 10/01/2012.
- AZEVEDO, Roberto Carvalho de; RIBEIRO, Haroldo de Macedo. O Brasil e o Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC. In: LIMA, Maria Lúcia L. M. Pádua; ROSENBERG, Bárbara (Org.). Solução de Controvérsias: O Brasil e o Contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009.

BAPTISTA, Luiz Olavo. Depoimento do Prof. Dr. Luiz Olavo Baptista. In: Maria Lúcia Labate Mantovanini Padua Lima; Barbara Rosenberg. (Org.). Solução de controvérsias: o Brasil e o contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARRAL, Welber (Org.). 2002. O Brasil e a OMC. Curitiba: Juruá.

BARRAL, Welber. The Brazilian Experience in Dispute Settlement. ECLAC – Project Documents Collection. Project CEPAL/GTZ. United Nations Publications, 2007

BARRAL, Welber Oliveira. Entrevista concedida a Milton Carvalho Gomes. Brasília-DF, 28 jun. 2012

BLUMENSCHNEIN, Fernando; LEON, Fernanda Leite Lopez. Uma análise do desempenho e da segmentação do sistema de crédito à exportação no Brasil. In: PINHEIRO, Armando Castelar; MARKWALD, Ricardo; PEREIRA, Lia Valls (orgs.). O desafio das exportações. Rio de Janeiro: BNDES, 2002, p. 175-243.

BONELLI, Regis. Políticas de Competitividade Industrial no Brasil – 1995/2000. Texto para Discussão n. 810. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2001. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td0810.pdf. Acesso em 12/05/2012

BONOMO, Diego Zancan. Entrevista concedida a Milton Carvalho Gomes. Washington-DC. 07 jun. 2012

BRASIL. Câmara de Comércio Exterior. Regimento Interno da CAMEX

BRASIL. Câmara de Comércio Exterior. Resolução CAMEX nº 30/2006

BRASIL. Constituição Federal

BRASIL. Decreto 1.386, de 6 de fevereiro de 1995

BRASIL. Decreto nº 3.756, de 21 de fevereiro de 2001

BRASIL. Decreto nº 4.732/2003

BRASIL. Lei nº10.683/2003

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Regimento Interno do MRE

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Regimento Interno da SECEX do MDIC

BROGINI, Gilvan Damiani. OMC e Indústria Nacional: as salvaguardas para o desenvolvimento. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

CAMPOS, Roberto. 1995. "Bretton Woods, Fmi, Bird, Havana E Gatt: A Procura Da Ordem Econômica Do Após- Guerra." Boletim de Diplomacia Econômica: 1-6.

Carta das Nações Unidas, disponível em www.un.org, acesso em 12/02/2012.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. Bretton Woods aos 60 anos. Novos Estudos - CEBRAP 70, 2004, p. 51-63. Disponível em <http://xa.yimg.com/kq/groups/20695587/71817880/name/Cardim>, acesso em 12/02/2012

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle. Contexto Internacional. Rio de Janeiro. Vol. 25, nº2, jul/dez 2003 <http://www.scielo.br/pdf/cint/v25n2/v25n2a05.pdf>. Acesso em 15/03/2012.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. O Itamaraty, os Empresários e a Política Exterior do Brasil. Revista Meridiano 47, nº7, Janeiro de 2001. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais <<http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/view/4730/3964>>. Acesso em 15/03/2012.

COSTA, Cinthia Cabral da; BURNQUIST, Heloísa Lee. O subsídio cruzado às exportações de açúcar da União Européia: impacto sobre as exportações brasileiras de açúcar. *Econ. Apl.* [online]. 2006, vol.10, n.1, pp. 91-109

- COSTA, Sérgio Rodrigues; BUENO, Miguel Garcia. A Saga do Algodão: das primeiras lavouras à ação na OMC. Rio de Janeiro: Insight Engenharia, 2004
- CRUZ, Sebastião Velasco e. 2005. Comércio Internacional em um Mundo Partido: O Regime do GATT e os países em Desenvolvimento. Cadernos CEDEC, n. 77. São Paulo: Cedec, ago. 2005, 37p.
- DAVEY, William J. Compliance Problems in WTO Dispute Settlement. Cornell International Law Journal Volume 07: 119-129, 2009
- DEITOS, Marc Antoni. Contencioso internacional do comércio de pneumáticos – politização da política externa e internacionalização da política doméstica. Porto Alegre: UFRS. Dissertação de Mestrado, 2010.
- FELISBINO, Caroline Bünchen. A disputa entre Brasil e Canadá sobre subsídios à exportação de aeronaves. Revista de direito econômico internacional : RDEI, Florianópolis, n. 6, dez. 1999. Disponível em: http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/18954/A_Disputa_Entre_Brasil_e_Canad%C3%A1.pdf?sequence=1 Acesso em 10/05/2012.
- FERRACIOLI, Paulo. Do GATT à OMC: A Regulação do Comércio Internacional. 1-13. Disponível em: <http://www.eclac.org/dmaah/noticias/paginas/9/28579/OMCna.pdf>. Acesso em 20/11/2011
- FIATKOSKI, Ana Rachel Freitas da Silva. A Disputa entre Brasil e Canadá sobre Subsídios a Exportação de Aeronaves. Texto apresentado no II Congresso Brasileiro das Carreiras Jurídicas de Estado, dia 1, Oficina 1, Texto 1, 2010. Disponível em: <<http://www.carreirasjuridicas.com.br/downloads/dia08oficina01texto1.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2012.
- HABKA, Bruna Duarte. O Caso do Algodão na OMC (2002-2010). Monografia. Especialização em Relações Internacionais. Universidade de Brasília – UNB. Brasília, 2010.

- HADDAD, Tathiana Machado Araújo. Diplomacia pública: A política externa brasileira e as ONGs na Conferência de Beijing. Rio de Janeiro: PUC-RIO. Dissertação de Mestrado, 2007.
- IGLECIAS, Wagner. O empresariado do agronegócio no Brasil – Ação coletiva e formas de atuação política – As Batalhas do Açúcar e do Algodão na OMC. Revista de Sociologia e Política. Curitiba ,nº28: 75-97, jun 2007.
- JACKSON, John. Sovereignty, the WTO and Changing the Fundamentals of International Law. Cambridge University Press: New York, 2006
- JACKSON, John. The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations. The MIT Press, 2. Ed, 1997.
- JALES, Mario. Executive Summary: Trade Policy in Latin America, the United States and the European Union. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (Coord.). Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais. São Paulo: Singular, 2007
<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03126.pdf>. Acesso em 10/02/2012.
- KANT, Immanuel. 2008. A Paz Perpétua e Outros Opúsculos. Lisboa: Edições 70.
- KLOR, Adriana Dreyzin de; PIMENTEL, Luiz Otávio; KEGEL, Patrícia Luíza; e BARRAL, Welber. Solução de controvérsias: OMC, União Européia e Mercosul. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004
- LAFER, Celso. A OMC e a Regulamentação do Comércio Internacional: uma visão brasileira. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998
- LAFER, Celso. Depoimento do Ministro Celso Lafer. In: Maria Lúcia Labate Mantovanini Padua Lima; Barbara Rosenberg. (Org.). Solução de controvérsias: o Brasil e o contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Tradição e inovação na política externa brasileira. Plataforma Democrática. Working paper nº03, julho de 2010

<http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Tradicao%20e%20Inovacao%20na%20Politica%20Externa%20Brasileira.pdf>. Acesso em 17/05/2012.

LOHBAUER, Christian, O Contencioso do Suco de Laranja entre Brasil e Estados Unidos na OMC. Revista de Política Externa, São Paulo, vol. 20, no. 2, set-out-nov 2011

LUCENA, Andréa Freire de. Cooperar ou não cooperar, eis a questão: a Organização Mundial do Comércio, o Brasil e o Contencioso Embraer-Bombardier. Tese de Doutorado, (Doutorado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Brasília, 2006

MIRANDA, José Carlos. Abertura Comercial, Reestruturação Industrial e Exportações Brasileiras na Década de 1990. Texto para Discussão n. 829. Brasília: Ipea, out. 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td_829.pdf. Acesso em 12/05/2012.

MOON, Don. "Equality and Inequality in the WTO Dispute Settlement (DS) System: Analysis of the GATT/WTO Dispute Data", International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations, Volume 32 (3), 2006. <http://www.informaworld.com/openurl?genre=article&doi=10.1080/03050620600837841&magic=crossref||D404A21C5BB053405B1A640AFFD44AE3>.

NASSER, Rabih Ali. A OMC e os Países em Desenvolvimento. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

PEREIRA, Celso de Tarso. Entrevista concedida a Milton Carvalho Gomes. Brasília-DF, 27 ju. 2012

PEREIRA, Elenita Malta.. "O OURO NEGRO - Petróleo e suas crises políticas, econômicas, sociais e ambientais na 2a metade do século XX." Outros Tempos> Volume 5, número 6, dez-2008. Disponível em: <http://www.outrostempos.uema.br/vol5.6/art.4.pdf>. Acesso em 20/12/2011

PIO, Carlos . Liberalização do Comércio: Padrões de Interação entre Elites Burocráticas e Atores Sociais. In: Eli Roque Diniz; Sérgio Azevedo (Org.). Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Brasília: EDUnB/ENAP, 1997 <http://empreende.org.br/pdf/Programas%20e%20Pol%C3%ADticas%20Sociais/Padr%C3%B5es%20de%20Intera%C3%A7%C3%A3o%20entre%20Elites%20Burocr%C3%A1ticas%20e%20Atores%20Soci.pdf>. Acesso em 17/04/2012.

RAINELLI, Michel. A Organização Mundial do Comércio. Lisboa: Terramar, 1998

REIS, Felipe Nagel. Subsídios na OMC: As limitações impostas aos governos na sua política industrial pelas regras do ASMC e pela jurisprudência da OMC. Curitiba: Juruá, 2008.

REZEK, Francisco. Direito Internacional Público: Curso Elementar. 12a ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

RODRIGUES, Roberto. Depoimento do Ministro Roberto Rodrigues. In: Maria Lúcia Labate Mantovanini Padua Lima; Barbara Rosenberg. (Org.). Solução de controvérsias: o Brasil e o contencioso na OMC: Tomo I. São Paulo: Saraiva, 2009.

ROSAR, Soraia. Entrevista concedida a Milton Carvalho Gomes. Brasília-DF, 18 jun. 2012

SATO, Eiiti. “Do GATT À Organização Mundial do Comércio: as transformações da Ordem Internacional e a harmonização de políticas comerciais. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, n. 37 (2), p. 5-25, 1994.

SHAFFER, Gregory; SANCHES, Michelle Ratton; e ROSENBERG, Barbara. Winning at the WTO: The Development of a Trade Policy Community within Brazil. Documento de Trabajo No. 14 Area de Relaciones Internacionales FLACSO/Argentina, 2008.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes. A política externa brasileira nos oito anos do governo Lula: Legados e lições para a inserção do Brasil

no mundo. In: PAULA, Marilene de (Org.). “Nunca antes na história desse país”...? : um balanço das políticas do governo Lula. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2011
http://br.boell.org/downloads/Livro_Lula_Internet_7.pdf. Acesso em 20/04/2012.

TANIGUCHI, Yasuhei. The WTO Dispute Settlement as Seen by a Proceduralist. Cornell International Law Journal, 2009

THORSTENSEN, Vera. A OMC – Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre comércio, meio ambiente e padrões sociais. Revista Brasileira de Política Internacional, [online]. 1998, vol.41, n.2, pp. 29-58. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73291998000200003>. Acesso em 12/02/2012.

THORSTENSEN, Vera. Organização Mundial de Comércio. 2ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

VARELLA, Marcelo Dias; SILVA, Alice Rocha da. A Mudança de Orientação da Lógica de Solução das Controvérsias Econômicas Internacionais. Revista Brasileira de Política Internacional, nº 49 (2), fls. 24-40, 2006.

VARELLA, Marcelo Dias. Direito Internacional Público. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012

VARELLA, Marcelo Dias. Efetividade do Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio: uma análise sobre os seus doze primeiros anos de existência e das propostas para seu aperfeiçoamento. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, nº 52 (2), fls. 5-21, 2009.

VEIGA, Pedro da Motta; IGLESIAS, Roberto Magno. A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior. In: PINHEIRO, Armando Castelar; MARKWALD, Ricardo; PEREIRA, Lia Valls (orgs.). O desafio das exportações. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galeria

s/Arquivos/conhecimento/livro_desafio/Relatorio-03.pdf. Acesso em 15/03/2012.

VEIGA, Pedro da Motta. Política comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e policy-making. In: JANK, M. S.; SILBER, S. D. (Coord.). Políticas comerciais comparadas: desempenho e modelos organizacionais. São Paulo: Singular, 2007. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03126.pdf>. Acesso em 10/02/2012.

WOLFE, Robert. The WTO Single Undertaking as Negotiating Technique and Constitutive Metaphor. *Journal of International Economic Law*. volume. 12 (4), 2009.

World Trade Organization – WTO. European Communities – Export Subsidies on Sugar. Report of the Appellate Body. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/265_266_283abr_e.pdf. Acesso em 10/04/2012.

World Trade Organization (WTO). Brazil – Export financing programme for aircraft (Request for the Establishment of a panel by Canada. Disponível em: http://www.wto.org/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds46_e.htm. Acesso em 12/05/2012

World Trade Organization (WTO). Disponível em: <<http://www.wto.org>>. Acesso em: 10/05/2012

YOSHIURA, Jackson Apolinário. O Sistema de Soluções de Controvérsias da OMC: A aplicação Coativa do Direito. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, número 6, 2010: 151-189. Disponível em <http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume6>. Acesso em 20/01/2012.

ZANGL, Bernhard. Judicialization Matters! A Comparison of Dispute Settlement Under GATT and the WTO. *International Studies Quarterly* 52, p. 825-854, 2008.